

Münster 1978

Friedrich Stüber

Innere
Pressefreiheit
und
Grundrechts-
Interpretation

1978

Friedrich Stüber

Innere Pressefreiheit und Grundrechts-Interpretation

Pressefreiheit und Grundrechts- Interpretation

Rechtsgrundlagen

Die Pressefreiheit als Grundrecht des Einzelnen

Die Pressefreiheit als Grundrecht des Einzelnen und des Publikums
Die Pressefreiheit als Grundrecht des Einzelnen und des Publikums

Verlag von Friedrich Stüber



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555421_0021

Innere Pressefreiheit und Grundrechts- Interpretation

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der
Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster



Vorgelegt von Friedrich Stüber aus Iserlohn 1978

Interpretation Grundrechts- Pressfreiheit und innere

Vertragsgeschichte

Der Vertragsgeschichte des Grundrechts der Pressefreiheit ist eine
Einführung des Lesers in die Geschichte der Pressefreiheit als
Grundrecht der Pressefreiheit und die Geschichte der Pressefreiheit als
Grundrecht der Pressefreiheit.



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. E. Küchenhoff
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. N. Achterberg
Dekan: Prof. Dr. J. Welp

Tag der mündlichen Prüfung: 20. Juli 1978

MEINEN ELTERN

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XIV
Entscheidungsregister	XLII
Abkürzungen	XLVI
Einführung	1
1. Abschnitt: Innere Pressefreiheit	4
A. Die weite Definition	4
B. Die einschränkende Definition	5
C. Die enge Definition	5
D. In der vorliegenden Arbeit:	6
I. Garant der Unabhängigkeit der Redakteure gegenüber den Verlegern	6
II. Sicherstellung der Unabhängigkeit der Presse gegen Einwirkungen von außen	6
2. Abschnitt: Darstellung der bisherigen Versuche, innere Pressefreiheit zu regeln	7
A. Redaktionsstatute	7
B. Tarifverträge	8
I. Tarifvertrag vom 9. Januar 1926	8
II. Manteltarifvertrag für Redakteure an Tageszeitungen von 1951	9
III. Die weitere Entwicklung	9
IV. Manteltarifvertrag für Redakteure an Tageszeitungen von 1976	12
V. Tarifvertragskonzept zwischen den SPD- Presseunternehmen und der IG Druck und Papier	12
C. Gesetzentwürfe	13
I. Journalistengesetze	
1. Entwurf eines Reichstarifvertrages und eines Redakteurgesetzes von 1924	14
2. Referentenentwurf eines Journalistengesetzes von 1924	14
3. Journalistengesetzentwurf des Deutschen Journalisten-Verbandes von 1953	15
	IX

II. Pressegesetze	16
1. Kommissionsentwurf für ein Reichs- pressegesetz von 1931/32	16
2. Reichspressegesetzentwurf des Reichsverbandes der Deutschen Presse von 1932/33	16
3. Leitsätze für ein Pressegesetz der „Aktionsgruppe Heidelberg“ von 1949	17
4. Die Entwürfe des Deutschen Journalistenverbandes für ein Bundespressegesetz von 1950 und 1954	17
5. Bundespressegesetzentwurf des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger von 1950	17
6. Referentenentwurf für ein Bundespressegesetz des Bundesinnenministeriums von 1952	18
7. Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes der IG Druck und Papier von 1968	18
8. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Informations- und Pressefreiheit einer sozial- demokratischen Arbeitsgruppe, weitergeführt durch einen Kreis sozialdemokratischer Juristen	19
9. Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit	19
10. Entwurf eines Gesetzes über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse des Bundes- innenministeriums aus dem Jahre 1972	20
11. Entwurf einer Gruppe sozialdemokratischer Abgeordneter des Hessischen Landtages zur Änderung des Hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse	21
12. Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes von 1974	21
3. Abschnitt: Notwendigkeit für eine Regelung	24
A. Das Grundrecht der Pressefreiheit	24
I. Seine Einordnung in Art. 5 Abs. 1 GG	24
1. Das Grundrecht der Pressefreiheit als Unterfall der Meinungsäußerungsfreiheit	25
2. Pressefreiheit als selbständiges Grundrecht	25
II. Träger des Grundrechts innerhalb des Presseunternehmens	26
1. Der Verleger als alleiniger Träger	26
2. Verleger und Redakteure als gemeinsame Träger	27
3. Pressefreiheit als Journalistenrecht	27
4. Stellungnahme	28
B. Wie ist die tatsächliche Situation in den Presse- betrieben?	31
I. Der Verleger als eigentlicher Grundrechtsträger	31

II. Besteht ein Bedürfnis nach einer Regelung?	32
1. Konflikt in der Redaktion	33
2. Erfahrungen mit Redaktionsstatuten	35
3. Gesamtbewertung	37
C. Pressekonzentration	39
I. Die Situation in Zahlen	39
1. Tagespresse	39
2. Publikumszeitschriften	40
3. Einschätzung	41
II. Pressekonzentration und innere Pressefreiheit	42
4. Abschnitt: Vorteile einer gesetzlichen Regelung	45
A. Die rechtliche Einordnung von Redaktionsstatuten	45
B. Die rechtliche Beurteilung tarifvertraglicher Regelungen	46
C. Redaktionsstatut und Tarifvertrag im Vergleich mit dem Gesetz	47
5. Abschnitt: Gesetzgebungskompetenz	49
6. Abschnitt: Vereinbarkeit einer gesetzlichen Regelung mit Art. 5 des Grundgesetzes	51
A. Beurteilung nach liberalem Verfassungsverständnis	51
I. Übersicht über die Problematik	51
II. Der Schwerpunkt: Art. 5 Abs. 2 GG	53
1. § 118 Abs. 1 Satz 1 der Weimarer Verfassung	54
a) Uneingeschränkter Gesetzesvorbehalt	54
b) Die „materielle Lehre“ Smends	54
c) Die „formale Lehre“ Häntzschels	55
2. Stand der Diskussion heute	55
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	55
b) Die Literatur	57
c) Stellungnahme	60
3. Verfassungsrechtliche Folgerung für ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit	62
B. Das Grundrecht der Pressefreiheit institutionell gedeutet	63
I. Bedenken gegen das überkommene Grundrechtsverständnis	63
II. Grundrechte als institutionelle Gewährleistungen	65
1. Die Lehre von den Instituts- und institutionellen Garantien	66
2. Das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Individuum	67
a) Die Bemühungen Willkes um eine Weiterentwicklung des institutionellen Grundrechtsdenkens auf der Grundlage eines sozialwissenschaftlichen Institutionsbegriffs	67

b) Häberles rechtsphilosophischer Ansatz	68
c) Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung	69
III. Institutionelles Grundrechtsverständnis und Pressefreiheit	70
1. Die Rechtsprechung' des Bundesverfassungsgerichts	70
2. Die Literatur	70
3. Stellungnahme	73
IV. Institutionelle Auslegung und innere Pressefreiheit	75
C. Die öffentliche Aufgabe der Presse	76
I. Allgemeine Einschätzung	76
1. Keine normative Bedeutung	78
2. Keine staatliche Aufgabe	78
3. Soziologisch-politische Bedeutung	79
4. Juristischer Gehalt	80
5. Presse als 4. Gewalt	81
6. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	81
7. Stellungnahme	82
II. Öffentliche Aufgabe der Presse und innere Pressefreiheit	84
D. Drittwirkung des Grundrechts der Pressefreiheit?	86
I. Stand der Diskussion	86
1. Die unmittelbare Drittwirkung	88
a) Begründung	88
b) Kritik	90
2. Die mittelbare Drittwirkung	91
II. Pressefreiheit und Drittwirkung	92
III. Stellungnahme	95
E. Das Grundrecht der Pressefreiheit als Teilhaberecht	99
I. Grundrechtsauslegung unter Einbeziehung des Sozialstaatsgedankens	99
1. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG	99
2. Strukturelemente und grundrechtlicher Freiheitsbegriff	100
3. Die Problematik der Teilhabe- und Leistungsforderung	101
a) Freiheit als Aufgabe des Gesetzgebers	101
aa) Reale und grundrechtliche Freiheit	102
bb) Teilhabe- und Leistungsanspruch und Menschenwürde	106
b) Auswirkungen auf das Gesamtverständnis der Grundrechte	108
II. Sozialstaatliche Grundrechtstheorie und innere Pressefreiheit	110
F. Das Grundrecht der Pressefreiheit als funktional-demokratisches Recht	113
I. Demokratie und Grundrechte	113
II. Die funktional-demokratische Theorie	114

III. Auswirkungen auf die Pressefreiheit	115
1. Die Auslegung von Küchenhoff	115
2. Die Riddersche Auslegung	116
3. Kritik	116
IV. Was kann die demokratisch-funktionale Grundrechts- interpretation leisten; wo ist ihre Grenze?	117
1. Der Grundrechtsgebrauch ist der freien Entscheidung des Trägers nicht mehr überlassen	118
2. Das Demokratiegebot des Art. 20 GG wird auf die gesellschaftliche Ebene übertragen	119
3. Differenzierte Betrachtungsweise	121
V. Stellungnahme	122
VI. Demokratisch-funktionale Grundrechtstheorie und innere Pressefreiheit	125
Anhang	128

Literaturverzeichnis

- Abel, Gunther Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungs-
garantien für die Auslegung des Bonner
Grundgesetzes.
Schriften zum Öffentlichen Recht,
Bd. 15, Berlin 64
- Abendroth, Wolfgang Demokratie als Institution und Aufgabe.
In: Grundprobleme der Demokratie, S. 156f,
Darmstadt 73

Zum Begriff des demokratischen und sozialen
Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundes-
republik Deutschland, Festschrift zum
70. Geburtstag von Ludwig Bergstraesser,
S. 279f, Düsseldorf 54
- Abraham, H. J./
Achterberg, N./
Badura, P. u. a. Kommentar zum Bonner Grundgesetz
(Bonner Kommentar), Hamburg 1950,
Stand: 34. Lieferung April 75
- Achterberg, Norbert Antinomien verfassungsgestaltender Grund-
entscheidungen. Der Staat, Bd. 8, 1969, S. 159f
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des deutschen Reiches vom
11. August 1919, 14. Aufl. Berlin 33,
Nachdruck Darmstadt 60
- Armbruster, Hubert/
Arndt, Helmut/
Bachof, Otto u. a. Pressefreiheit. Entwurf eines Gesetzes zum
Schutze freier Meinungsbildung und
Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit.
Berlin, Neuwied 70
- Arndt, Adolf Begriff und Wesen der öffentlichen Meinung.
In: M. Löffler (Hrsg.), Die Öffentliche Meinung.
Publizistik als Medium und Faktor der
öffentlichen Meinung, S. 1–19.
München, Berlin 62

Die Rolle der Massenmedien in der Demo-
kratie. Schriftenreihe der Deutschen Studien-
gesellschaft für Publizistik, Bd. 6, S. 1f,
München, Berlin 66

Umwelt und Recht. NJW 66/869f
- Arndt, Hans Wolfgang/
Olshausen, Henning v. Forum: Nochmals: Verfassungsrechtliche
Fragen zur inneren Pressefreiheit. JuS 75/485f

Aufermann, Jörg/ Bohrmann, Hans/ Sülzer, Rolf	Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Forschungsberichte und Problemstellungen. Ein Arbeitsbuch zur Massenkommunikation. Frankfurt 73
Aufermann, Jörg/ Heilmann, Peter/ Hüppauf, Hubertus/ Müller, C. Wolfgang/ Neveling, Ulrich/ Wersig, Gernot	Pressekonzentration. Eine kritische Material-sichtung und -systematisierung. München-Pullach, Berlin 71
Bachof, Otto	Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. VVDStRL 12/37 f
Badura, Peter	Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland. Der Staat 75, Bd. 14, S. 17 f
Baldus, Klaus D.	Konzentration auf dem Pressemarkt und kommunikationssoziologische Diskussion. Publizistik 1968, S. 101
Barion, Hans	Feudaler oder neutraler Staat. DÖV 66/361 f
Bartsch, Andreas/ Bispinck, Reinhard	Medien unter Druck. Zur Entwicklung der inneren Pressefreiheit. Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76, S. 1367 f
Baum, Gerhard Rudolf	Wir wollen keine Lohnschreiber. Journalist Nr. 12, Jg. 23, 1973, S. 18, 19
Bäumlin, Richard	Die rechtsstaatliche Demokratie. Zürich 54
Beitzke, Günther	Anmerkung zu Nr. 2 (= Lohngleichheit für Männer und Frauen. LAG-Urteil vom 30. 11. 49) RdA 51/39 f Die Gleichberechtigung von Mann und Frau im Arbeitsrecht. RdA 53/281 f
Besser, Joachim	Gedanken eines Vorsitzenden: Kommerzialisierung. RWJV-Journal 6/76, S. 1 f
Bettermann, Karl August	Die allgemeinen Gesetze als Schranken der Pressefreiheit. JZ 64/601 f Grenzen der Grundrechte. Schriftenreihe der juristischen Gesellschaft eV Berlin, Heft 33, Berlin 68

- Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation.
DVBl 63/41 f
- Biedenkopf, Kurt Die Verfassungsproblematik eines Kartell-
verbotes. BB 56/473 f
- Binkowski, Johannes Kompetenz und Entscheidung. Zum Problem
der Kompetenzabgrenzung zwischen Verleger
und Redakteuren. Publizistik 74, 75/893 f
- Böckenförde, Ernst-
Wolfgang Das Grundrecht der Gewissensfreiheit.
Mitbericht, VVDStRL 28/33 f
- Die Methoden der Verfassungsinterpretation –
Bestandsaufnahme und Kritik. NJW 76/2089 f
- Grundrechtstheorie und Grundrechts-
interpretation. NJW 74/1529 f
- Rechtsstaat im Wandel. Besprechung
z. E. Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel.
NJW 76/1385 f
- Religionsfreiheit und öffentliches Schulgebet.
DÖV 66/30 f
- Verfassungsfragen der Richterwahl. Schriften
zum öffentlichen Recht, Bd. 250, Berlin 74
- Bogs, Walter Das Problem der Freiheit im sozialen Rechts-
staat. In: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und
Sozialstaatlichkeit, S. 509 f, Darmstadt 68
- Branahl Udo/
Hoffmann-Riem,
Wolfgang Redaktionsstatute in der Bewährung.
Eine empirische Untersuchung über Redaktions-
statute in deutschen Zeitungen – zugleich ein
rechts- und sozialwissenschaftlicher Beitrag zur
Pressereform. Materialien zur interdisziplinären
Medienforschung, Bd. 2, Baden-Baden 75
- Bringmann, Karl Die Presse und ihr Recht. Reformentwürfe als
Dokument und Selbstzeugnis (1924–1933).
In: K. Bringmann, Max Nitzsche, F. Ramjoué,
Festschrift für Anton Betz, S. 117 f,
Düsseldorf 63
- Bull, Hans Peter Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz.
Frankfurt 73
- Burger, Georg Papier und Bleistift werden überflüssig.
Die Zeitung 75, Nr. 12, S. 1
- Burkhardt, Friedrich W. Das Ende der Bleizeit. Die Zeitung 76,
Nr. 7/8, S. 2

Contiades, Ion	Verfassungsgesetzliche Staatsstrukturbestimmungen. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 67
Creifelds	Die Gleichberechtigung der Frau im deutschen Recht. Ein gesetzgeberisches Problem der Gegenwart. JR 50/449
Cron, Helmut	Pressefreiheit ist nicht Eigentum von Zeitungsbesitzern. Journalist 68, Heft 11, S. 6 Schluß mit dem Griff in die Mottenkiste. Journalist 68, Heft 9, S. 2f
Crous, Helmut A.	Die Unabhängigkeit der Redaktion. Journalist 69, Heft 4, S. 2f
Czajka, Dieter	Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse. Res publica Bd. 20, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 68
Dagtoglou, Prodromos	Die Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer in Saarbrücken vom 9. bis 12. Oktober 1963. DVBI 64/17f Wesen und Grenzen der Pressefreiheit. Stuttgart 63
Daub, Richard	Es geht um die innere Pressefreiheit. Journalist 68, Heft 3, S. 1
Darmstaedter, F.	Freie Berufswahl im Handel. BB 56/665f
Delbrück, Jost	Drittwirkung der Grundrechte durch völkerrechtliche Verpflichtung? In: H. Schneider, V. Götz, Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, S. 223–238, Berlin 74
Denninger, Erhart/ Beye, Friedrich Wilhelm	Artikel 14, 15 GG und die Reformvorschläge zur Bekämpfung der Pressekonzentration. Armbruster u. a. Pressefreiheit. S. 25f
Deutsche Journalisten Union	Grundsätze zur inneren Pressefreiheit. die feder 70, Heft 5, S. 23f
Deutscher Journalisten- Verband e. V.	Journalistengesetze und Pressegesetze. Die Entwürfe von 1924 bis 1954. Eine Dokumentation. Bonn 69
Diederichs, Helmut H.	Ökonomische und publizistische Konzentration der Pressemedien in der Bundesrepublik 1975/1976. Media Perspektiven 5/76, S. 200f
Dietel, Alfred	Ermessensschränken bei Eingriffen in das Versammlungs- und Demonstrationsrecht. DVBI 69/569f

- | | |
|----------------------------|--|
| Dietz, Rolf | Zur Bestimmung des Tendenzunternehmens
i. S. d. § 81 Abs. 1 BetrVG. NJW 67/81 f |
| Dittmar, Albrecht | Die Beschränkung der Pressefreiheit durch die
Notverordnungen des Reichspräsidenten.
Erlangen, Bochum-Langendreer 33 |
| Dittrich, Norbert | Pressekonzentration und Grundgesetz.
In: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunk-
recht an der Universität zu Köln, Bd. 9,
München 71 |
| Doehring, Karl | Pressefreiheit und innere Struktur von Presse-
unternehmen in westlichen Demokratien.
Berliner Abhandlungen zum Presserecht.
Berlin 74

Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland.
Frankfurt 76 |
| Dovifat, Emil | Zeitungslehre, Bd. 1, 3. Aufl., Berlin 55 |
| Draht, Martin | Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit.
Mitbericht, VVDStRL 9/17 f |
| Dreier, Ralf | Zur Problematik und Situation der Verfas-
sungsinterpretation. Anstöße, Mai, Juni 76,
Heft 1/2, S. 1 f |
| Dürig, Günter | Grundrechte und Privatrechtsprechung.
In: Th. Maunz, Vom Bonner Grundgesetz zur
gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum
75. Geburtstag von Hans Nawiasky, S. 157 f,
München 56

Grundrechtsverwirklichung auf Kosten von
Grundrechten. In: Rechtswissenschaftliche
Abteilung der Rechts- und Wirtschaftswissen-
schaftlichen Fakultät der Universität Tübingen,
Bd. 9: Summum Ius, Summa Iniuria, S. 80 f,
Tübingen 63

Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrts-
staat. JZ 53/193 f

Zum „Lüth-Urteil“ des BVerfG vom 15. 1. 58.
DÖV 58/194 f |
| Eckhold, Karl-Heinz | Konzentration und Teilhabe im Pressewesen.
Kiel, München 73 |
| Eckhold-Schmidt,
Fridel | Legitimation durch Begründung. .
Schriften zur Rechtstheorie, Heft 36, Berlin 74 |

- Ehmke, Horst Prinzipien der Verfassungsinterpretation.
Mitbericht in: VVDStRL 20/1 f

Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform
des Pressewesens. In: H. Ehmke, C. Schmid,
H. Scharoun (Hrsg.), Festschrift für A. Arndt,
S. 77 f, Frankfurt 69

Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungs-
rechtsprechung des Supreme Court zur
Wirtschaftsregulierung. Karlsruhe 61
- Erbe, Walter Die Freiheit im sozialen Rechtsstaat.
In: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und
Sozialstaatlichkeit, S. 309 f, Darmstadt 68
- Eschenburg, Theodor Staat und Gesellschaft in Deutschland,
5. Aufl., Stuttgart 62
- Fechner, Erich Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat.
In: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozial-
staatlichkeit, S. 73 f, Darmstadt 68
- Fikentscher, Wolfgang/
Sandberger, Georg Stellungnahme zum Schlußbericht der
Pressekommission. In: Armbruster u.a. Presse-
freiheit, S. 54 f
- Fischer, Heinz-Dietrich/
Molenveld, Rosvita/
Petzke Ingo/
Wolter, Hans-Wolfgang Innere Pressefreiheit in Europa.
Materialien zur interdisziplinären Forschung,
Bd. 3, Baden-Baden 75
- Fischer, Konrad Über den Geltungsbereich der Pressefreiheit.
Zürich 73
- Flach, Karl-Hermann Für partnerschaftliche Lösung des Verhält-
nisses Verleger/Redakteur. ZV+ZV 72/2332 f
- Fleck, Florian Die innere Pressefreiheit und die Stellung
des Chefredakteurs. ZV+ZV 73/1578 f
- Flottrung, Willi Grundlagen und Hauptfragen des Journalisten-
rechts. Königsberg 30
- Forsthoff, Ernst Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates.
VVDStRL 12/8 f

Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen.
Frankfurt, Berlin 69

Einiges über Geltung und Wirkung der Ver-
fassung. In: E. Forsthoff, W. Weber,
F. Wieacker, Festschrift für E. R. Huber,
Bd. 88, S. 3 f, Göttingen 73

- Neue Aspekte der Pressefreiheit.
Der Staat 66, Bd. 5, S. 1 f
- Pressefreiheit. Diskussionsbeitrag
in VVDStRL 22/160 f
- Rechtsfragen der Werbesendungen im
Fernsehen. DÖV 57/97 f
- Tagespresse und Grundgesetz. DÖV 63/633 f
- Verfassungsprobleme des Sozialstaats.
In: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und
Sozialstaatlichkeit, S. 145 f, Darmstadt 68
- Forsthoff, Martin Förderung oder Einschränkung der Presse-
freiheit. AfP 71, Heft 4, S. 163 f
- Franke, Egon Massenmedien. H. Ehmke, Perspektiven.
Sozialdemokratische Politik im Übergang zu
den siebziger Jahren, S. 82 f, Hamburg 69
- Frankenfeld, Alfred Das Problem der „inneren“ Pressefreiheit.
ZV+ZV 62, Nr. 14/15, S. 708 f
- Frey, Erich Pressefreiheit und Sozialstaatlichkeit im
Tendenzrecht. DB 68/849 f
- Friauf, Karl-Heinrich Zur Rolle der Grundrechte im Interventions-
und Leistungsstaat. DVBl 71/674 f
- Friesenhahn, Ernst Die Pressefreiheit im Grundrechtssystem des
Grundgesetzes. Ein Diskussionsbeitrag.
In: K. Ballerstedt, E. Friesenhahn, O. v. Nell-
Breuning, Recht und Rechtsleben in der sozialen
Demokratie. Festgabe für Otto Kunze zum
65. Geburtstag, S. 21 f, Berlin 69
- Die politischen Grundlagen des Bonner
Grundgesetzes. In: H. Wandersleb, Recht, Staat,
Wirtschaft, Bd. 2, S. 164 f, Stuttgart, Köln 50
- Füchtenbusch, Walther Die Möglichkeiten polizeilichen Handelns
im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 und 2 des
Grundgesetzes. Münster 61
- Funke, Klaus-Detlef Innere Pressefreiheit. Pullach 72
- Schluß mit dem kalten Krieg in der Presse-
politik. Die Neue Gesellschaft 11/74, S. 948
- Gallwas, Hans-Ullrich Der Mißbrauch von Grundrechten.
München 61

Galperin, Hans	Gleicher Lohn für Männer und Frauen. JZ 56/105f Kann die Struktur der Beteiligungsrechte im BetrVG durch Tarifvertrag geändert werden? BB 66/620f
Geiger, Willi	Die Grundrechte der Informationsfreiheit. In: H. Ehmke, C. Schmid, H. Scharoun, Festschrift für A. Arndt, S. 119f, Frankfurt 69 Die Grundrechte in der Privatrechtsordnung. Stuttgart 60 Grundwertentscheidungen des Grundgesetzes. BayVerwBl 74/297f
Gerber, Claus Peter/ Stoßberg, Manfred	Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen. Schriftenreihe: „Gesellschaft und Kommunikation“, Bd. 2, Bielefeld 69
Gerber, Hans	Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes. AöR, Bd. 81/1956, S. 1f
Gerhard, Erwin	Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für medienpolitische Regelungen. AfP 73, S. 360f
Gerschel, Alfred	Die verfassungsrechtliche Stellung des Journalisten. Journalist 66, Heft 9, S. 2f
Gerstenmaier, Klaus-Albrecht	Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 267, Berlin 75
Giese, Friedrich/ Schunck, Egon	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 9. Aufl., Frankfurt 76
Glötz, Peter	Mitbestimmung in der Presse. Journalist 74, Heft 6, S. 47f
Goerlich, Helmut	Wertordnung und Grundgesetz. Baden-Baden 73
Göldner, Detlef Christoph	Verfassungsprinzip und Privatrechtsnorm in der verfassungskonformen Auslegung und Rechtsfortbildung. Berlin 69
Görlitz, Axel	Demokratie im Wandel. Köln, Opladen 69
Grabitz, Eberhard	Freiheit und Verfassungsrecht. Tübingen 76

- | | |
|--------------------|--|
| Greiser, Dietmar | Probleme der inneren Pressefreiheit.
Mainz 70 |
| Gromoll, Bernhard | Klassische und soziale Grundrechte,
Mayer/Stuby, Die Entstehung des
Grundgesetzes, S. 112f |
| Groß, Ingrid | Die Institution Presse. Zugleich ein Beitrag zum
Wesen der Einrichtungsgarantie und ihrem
Verhältnis zu den Individualgrundrechten.
Berlin 71 |
| Groß, Rolf | Das neue Pressefusionskontrollgesetz.
NJW 76/1386f

Die Pressefreiheit. Verwaltungsgrundschau,
23. Jg. Nov. 77, Heft 11, S. 325f

Grundzüge des deutschen Presserechts.
Göttingen 69

Presse und Presserecht. AfP 68/785

Wirtschaftliche Lage der Presse und
staatliche Pressehilfen. DÖV 76/189f

Zur institutionellen Sicherung der Pressefreiheit
und zu den Schranken der allgemeinen Gesetze.
DVBI 66/562f |
| Grosser, Dieter | Demokratietheorie in der Sackgasse?
In: Norbert Achterberg (Hrsg.), Öffentliches
Recht und Politik, Festschrift für H. U. Scupin,
S. 107f, Berlin 74 |
| Gumplowicz, Ludwig | Rechtsstaat und Sozialismus.
Neudruck der Ausgabe 1881.
Osnabrück 64 |
| Gusti, Demetrius | Die Grundbegriffe des Preßrechts.
Abhandlungen des kriminalistischen Seminars
an der Universität Berlin, Bd. 5, Heft 4,
Berlin 1908 |
| Groth, Otto | Die unerkannte Kulturmacht. Bd. 3,
Berlin 61

Die unerkannte Kulturmacht. Bd. 4,
Berlin 62 |
| Habermas, Jürgen | Strukturwandel der Öffentlichkeit.
3. Aufl., Neuwied 68 |

- Häberle, Peter Das Bundesverfassungsgericht im Leistungs-
staat. Die numerus-clausus-Entscheidung
vom 18. 7. 72. DÖV 72/729 f
- Die offene Gesellschaft der Verfassungs-
interpreten. JZ 75/297 f
- Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19
Abs. 2 GG. Zugleich ein Beitrag zum institutio-
nellen Verständnis der Grundrechte und zur
Lehre vom Gesetzesvorbehalt. Freiburger
Rechts- und Staatswissenschaftliche
Abhandlungen, Bd. 21, Karlsruhe 62
- Grundrechte im Leistungsstaat.
Mitbericht VVDStRL 30/43 f
- Grundrechte im Leistungsstaat.
Diskussionsbeitrag VVDStRL 30/188
- Häntzschel, Kurt Aus der Praxis des Staatsrechts.
Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung
und die Schranken der allgemeinen Gesetze
des Art. 118 I der Reichsverfassung, AöR 26,
Bd. 49, S. 228
- Das Deutsche Preßrecht, V. Bruns,
K. Häntzschel, Die Preßgesetze des Erdballs,
Bd. 1, Berlin 28
- Hagemann, Walter Dankt die Presse ab? Heiße Eisen,
Bd. 3, München 57
- Hall, Karl-Heinrich/
Peter, Christoph Dissenting opinion. Pressefreiheit und Straf-
verfolgungsinteresse. JuS 67/355
- Hamann, Andreas Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht.
Neuwied, Berlin, Darmstadt 58
- Grundgesetz-Kommentar. 3. Aufl.
Berlin, Neuwied 70
- Referentenkommentare. NJW 57/616
- Hamel, Walter Deutsches Staatsrecht, Bd. 1. Grundbegriffe,
Berlin 71
- Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen
Rechtsstaat. Berlin 57
- Hanau, Peter Personelle Mitbestimmung des Betriebsrates in
Tendenzbetrieben, insbesondere Presse-
betrieben. BB 73/901

Hartwich, Hans-Hermann	Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln, Opladen 70
Hase, Karl- Günther von	Wer gefährdet die Pressefreiheit? XIII. Politischer Club Tutzing, Umstrittene Pressefreiheit, „Politische Studien“, Beiheft 6, S. 1 f, München, Wien 67
Heck, Karl	Grundgesetz und Pressekonzentration. AfP 68, S. 701
Heinemann, Gustav W.	Der publizistische Landesverrat. NJW 63/4
Heizler, Rudolf	Die Abhängigkeit des Journalisten. Journalist 60, Heft 9, S. 10 Die innere Freiheit des Journalisten. Journalist 62, Heft 4, S. 4
Hellge, Horst Heiner	Die privatrechtlichen Schranken der Pressefreiheit. Hamburg 70
Hennis, Wilhelm	Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs. 2. Aufl., Opladen 72
Henrich, Hans	Probleme der Mitbestimmung im Pressewesen. die feder 68, Heft 6, S. 4
Hensche, Detlef/ Kittner, Michael	Mitbestimmung in Presseunternehmen. ZRP 72/177
Hensche, Detlef	Den Redakteur vom hohen Roß herunterholen. Frankfurter Rundschau, 14. Dez. 76, Nr. 282, S. 10
Herzog, Roman	Grundrechte und Gesellschaftspolitik. Berliner Festschrift für E. Hirsch, S. 63, Berlin 68
Hesse, Konrad	Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat. VVDStRL 17/11 Grundrechte im Leistungsstaat. Aussprache. VVDStRL 30/145 Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 10. Aufl., Heidelberg, Karlsruhe 77
Hesselberger, Dieter	Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Neuwied, Berlin 75

Hippel, Eike von	Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 19, Berlin 65
Hoffmann-Riem, Wolfgang	Sozialstaatliche Wende der Medienverantwortung? JZ 75/469
Hohberg, Heinz	50. Deutscher Juristentag. DVBl 74/870
Höpker, Wolfgang	Deutschland, deine Presse. In: v. Hase: Wer gefährdet die Pressefreiheit? S. 21
Huber, Hans	Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen. In: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. S. 259, Darmstadt 68 Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen. In: W. Kägi, Zeitschrift für Schweizerisches Recht. Aktuelle Verfassungsprobleme, Bd. 74, Heft 4/5, S. 173, Basel 55 Über die Konkretisierung der Grundrechte. In: P. Saladin, L. Wildhaber, Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für Max Imboden. S. 191, Basel, Stuttgart 72
Huber, Ernst Rudolf	Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht. DÖV 56/200 Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft. In: E. Forsthoff, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. S. 589, Darmstadt 68
Ipsen, Hans Peter	Über das Grundgesetz – nach 25 Jahren. DÖV 74/289
Jahrreiß, Hermann	Freiheit und Sozialstaat. Krefeld 57
Jänecke, Walther	Der Verleger als Publizist. Das Verhältnis des Herausgebers zur Redaktion. ZV+ZV 64/2242 Verleger-Redakteur. Die Rechtslage und die Wirklichkeit. In: K. Bringmann, M. Nitzsche, F. Ramjoué, Festschrift für A. Betz. S. 53, Düsseldorf 63
Jescheck, Hans-Heinrich	Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis. Berlin 64
Kaiser, Joseph H.	Presseplanung. Frankfurt 72

- | | |
|------------------------------------|--|
| Kalkbrenner, Helmut | Verfassungsauftrag und Verpflichtung des Gesetzgebers. DÖV 63/41 |
| Kaufmann, Erich | Das Recht der freien Meinungsäußerung. Aussprache. VVDStRL 4/44

Das Wesen des Völkerrechts und die <i>clausula rebus sic stantibus</i> . Eine rechtsphilosophische Studie zum Rechts-, Staats- und Vertragsbegriff. Neudruck der Ausgabe Tübingen 1911, Aalen 64

Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie. München 50 |
| Keller, Friedrich | Zur Diskussion der inneren Pressefreiheit. Frankfurt 71 |
| Kevelaer, Wilhelm | Beiträge zum Preßstrafrecht unter besonderer Berücksichtigung der preßrechtlichen Verantwortlichkeit des Verlegers. Hagen 31 |
| Kirn, Michael | Der Stand der Diskussion um die Pressekonzentration. ZRP 70/102 |
| Kitzinger, Friedrich | Das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874. Tübingen 20 |
| Klein, Friedrich/
Wilke, Dieter | Verfassungsänderungen durch „systemimmanente Modifikationen elementarer Verfassungsgrundsätze“? In: W. Herschel, Friedrich Klein, M. Rehbinder, Festschrift für Georg Roeber, S. 245–265, Berlin 73 |
| Klein, Hans H. | Die Grundrechte im demokratischen Staat. Beiträge zum Öffentlichen Recht, Bd. 26, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 72

Medienpolitik und Pressefreiheit. AfP 73, S. 494

Öffentliche und private Freiheit. Zur Auslegung des Grundrechts der Meinungsfreiheit. Der Staat 71, Bd. 10, S. 145 |
| Klinkhardt, Ingo | Die politische Meinungsfreiheit im Ausländerrecht. DVBI 65/467 |
| Kluthe, H. A. | Die öffentliche Aufgabe der Presse. In: A. Arndt, Die Rolle der Massenmedien, S. 22 |
| Köller, Karsten v. | Meinungsfreiheit und unternehmensschädigende Äußerung. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 140, Berlin 71 |

Krause, Hermann	Allgemeine Geschäftsbedingungen und das Prinzip des sozialen Rechtsstaats. BB 55/265
Krebs, Walter	Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 276, Berlin 75
Kriele, Martin	Das demokratische Prinzip im Grundgesetz. Mitbericht. VVDStRL 29/46
Kröger, Klaus	Grundrechte im Leistungsstaat. Aussprache. VVDStRL 30/182
Krüger, Herbert	Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 66 Die Verfassung als Programm der Nationalen Repräsentation. In: E. Forsthoff, Festschrift für E. R. Huber zum 70. Geburtstag am 8. Juni 73, Bd. 88, S. 95, Göttingen 73
Krüger, Hildegard	Buchbesprechung: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift für Hans Nawiasky zum 75. Geburtstag. In: RdA 56/430
Kübler, Friedrich	Empfiehl es sich, zum Schutze der Pressefreiheit gesetzliche Vorschriften über die innere Ordnung von Presseunternehmen zu erlassen? Gutachten D zum 49. Deutschen Juristentag, München 72 Privatrecht und Demokratie. Zur Aktualität gesellschaftstheoretischer Vorstellungen in der Jurisprudenz. In: F. Baur, J. Esser, F. Kübler, E. Steindorff, Funktionswandel der Privatrechtsinstitutionen, Festschrift für Ludwig Raiser zum 70. Geburtstag, S. 697, Tübingen 74
Kübler, Friedrich/ Simitis, Spiros	Presse und Wettbewerb. JZ 69/445
Küchenhoff, Erich	Besondere Schranken der Pressefreiheit von Großverlegern? ZRP 70/49 Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre. In: Schriften zur Politischen Wissenschaft, Bd. 1/2, Berlin 67

- Küchenhoff, Günther und Erich Allgemeine Staatslehre, 7. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 71
- Kull, Edgar Anmerkung zu: Entscheidungen, Presserecht, Verfassungsrecht, Wettbewerbsrecht. JZ 69/796
- Indienstnahme der Presse durch Autonomie der Redaktion. AfP 72, 249
- Mäzen oder Publizist? Zur Rolle und Rechtsstellung des Herausgebers. DÖV 72/453
- Neue Aspekte zum Inhalt und zur Begrenzbarkeit der Pressefreiheit. NJW 75/815
- Kunert, Wolfgang Pressekonzentration und Verfassungsrecht. Berlin 71
- Lange, Klaus Ist die Ablehnung der Wahlanzeigen einzelner politischer Parteien durch Zeitungsverleger verfassungsmäßig? DÖV 73/476
- Leibholz, G./ Rinck, H. J. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. 5. Aufl., Köln 75
- Leibholz, Gerhard Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe 58
- Leisner, Walter Grundrechte und Privatrecht. München, Berlin MCMLX
- Pressegleichheit. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 290, Berlin 76
- Werbefernsehen und Öffentliches Recht. Ein Beitrag zur Problematik der öffentlichen Aufgabe sowie zu Grundlagen und Grenzen fiskalischer Staatstätigkeit, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 56, Berlin 67
- Lerche, Peter Die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern auf dem Gebiete des Presserechts. JZ 72/468
- Grundrechtsbegrenzungen „durch Gesetz“ im Wandel des Verfassungsbildes DVBl 58/524

	Stiller Verfassungswandel als aktuelles Politikum: In: H. Spanner, P. Lerche, H. Zacher, P. Badura, A. Frhr. v. Campenhausen, Festgabe für Th. Maunz zum 70. Geburtstag am 1. Sept. 71, S. 285, München 71 Übermaß und Verfassungsrecht. Köln, Berlin, München, Bonn 61 Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, Rechtsgutachten Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 19, Berlin 74
Liesegang, Helmut C. F.	Forum: Verfassungsrechtliche Fragen der inneren Pressefreiheit. JuS 75/215
Lindemann, Helmut	Das antiquierte Grundgesetz. Hamburg 66
Löffler, Martin	Die Pressekonzentration bedroht die Pressefreiheit. ZRP 68/12 Anmerkung zum BVerfG-Beschluß vom 6. 10. 69 – 1 BvL 118/53. NJW 60/29 Das personelle Mitbestimmungsrecht in der Redaktion. 32. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit in Celle. JZ 72/761 Der Verfassungsauftrag der Presse. Modellfall Spiegel. Karlsruhe 63 Die Meinungs- und Pressefreiheit im Abhängigkeitsverhältnis. NJW 64/1100 Presserecht, Komm. 2. Aufl., Bd. 1 München 69, Bd. 2 München 68
Löw, Konrad	Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat. München, Köln, Berlin, Bonn 73
Luhmann, Niklas	Grundrechte als Institution. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 24, Berlin 65
Maetzel, Wolf Bogumil	Demokratisierung – Möglichkeiten und Grenzen. DÖV 76/234
Maihofer, Werner	Rechtsstaat und Sozialstaat. In: W. Weyer, Rechtsstaat–Sozialstaat, S. 13, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 72

- | | |
|---|--|
| Mallmann, Walter | Pressefreiheit und Journalistenrecht.
Publizistik 59/323 |
| | Pressefreiheit und Journalistenrecht.
In: O. Wilfert, Es geht nicht nur um Springer.
Material und Meinungen zur inneren Presse-
freiheit, S. 11, Mainz 68 |
| | Pressepflichten und Öffentliche Aufgabe der
Presse. JZ 66/625 |
| Mangoldt, Hermann v./
Klein, Friedrich | Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. 1,
Berlin, Frankfurt 66 |
| Martens, Wolfgang | Grundrechte im Leistungsstaat.
VVDStRL 30/7 |
| | Öffentlich als Rechtsbegriff.
Bad Homburg, Berlin, Zürich 68 |
| Marx, Hermann | Probleme der inneren Ordnung von
Presseunternehmen. NJW 72/1547 |
| Maseberg, Eberhard | Diktatur des Lesers? Journalist 69,
Heft 6, S. 14 |
| Matthies, Marie | Journalisten in eigener Sache.
Berlin 69 |
| Maunz, Theodor | Deutsches Staatsrecht, 20. Aufl.,
München 75 |
| Mayer-Maly, Theo | Die innere Pressefreiheit und das
Arbeitsrecht. DB 71/335 |
| | Möglichkeiten und Grenzen der personellen
Mitbestimmung in der Redaktion.
AfP 72, S. 298 |
| Mayer, Udo/
Stuby, Gerhard | Die Entstehung des Grundgesetzes.
Beiträge und Dokumente, Köln 76 |
| Menger, Christian-
Friedrich | Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im
Bonner Grundgesetz. In: E. Forsthoff, Rechts-
staatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 42,
Darmstadt 68 |
| Merkel, Adolf-Julius | Pressefreiheit, Aussprache VVDStRL 22/170 |
| Molitor, Erich | Gutachten: Zur Frage der Gleichbehandlung
von Männern und Frauen. BB 52/203 |

- Müller, Friedrich Normstruktur und Normativität.
Zum Verhältnis von Recht und Wirklichkeit
in der juristischen Hermeneutik, entwickelt an
Fragen der Verfassungsinterpretation.
Berlin 66
- Müller, Gerhard Drittwirkung von Grundrechten und
Sozialstaatsprinzip. RdA 64, Heft 4, S. 121
- Münch, Ingo v. Grundgesetz, Kommentar Bd. 1, Präambel
bis Art. 20, München 75
- Nawiasky, Hans Allgemeine Rechtsbegriffe als System der
rechtlichen Grundbegriffe. 2. Aufl.,
Einsiedeln, Zürich, Köln 48
- Nell-Breuning,
Oswald v. Mitbestimmung – wer mit wem?
Freiburg, Basel, Wien 69
- Neumann-Duesberg,
Horst Abgrenzbarkeit des allgemeinen
Persönlichkeitsrechts und sein Schutz
nach § 823 I BGB. NJW 57/1341
- Redaktionsrat und Redaktionsausschuß
als neue Mitbestimmungsorgane
in Presseverlagen. BB 70/1052
- Nipperdey, Hans Carl Boykott und freie Meinungsäußerung.
DVBl 58/445
- Freie Entfaltung der Persönlichkeit.
In: Neumann, Nipperdey, Scheuner.
Die Grundrechte, Bd. IV, 2, S. 741,
Berlin 62
- Grundrechte und Privatrecht. Eine
Universitätsrede. In: Nipperdey, Festschrift für
E. Molitor zum 75. Geburtstag, S. 17,
München, Berlin 62
- Gutachten. Gleicher Lohn für gleiche Leistung.
BB 51/282
- Noelle-Neumann,
Elisabeth/
Schulz, Rüdiger Der Konflikt in der Redaktion.
Ein Beitrag empirischer Daten zur juristischen
Diskussion. DÖV 72/546
- Obermayer, Klaus Die Pressefreiheit in der Verfassungsordnung
des Bonner Grundgesetzes. BayVerwBl 65/397
- Oertel, Reinhold Das Verhältnis Verleger–Redakteur
im Hinblick auf die Sicherung der inneren
Pressefreiheit. Würzburg 71

- Olshausen, Henning v. Eberhard Schwark: Der Begriff der „Allgemeinen Gesetze“ in Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 121, Berlin. Duncker und Humblot 1970, in: AÖR 1972, Bd. 97, S. 476
- Ossenbühl, Fritz Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. NJW 76/2100
Versammlungsfreiheit und Spontandemonstration. Der Staat 71/53
- Ott, Martin Pressefreiheit durch Mitbestimmung. die feder 68, Heft 6, S. 5
- Papier, Hans-Jürgen Über Pressefreiheit. Der Staat 74, Bd. 13, S. 399
- Pestalozza, Christian Graf v. Kritische Bemerkungen zu Methoden und Prinzipien der Grundrechtsauslegung in der Bundesrepublik Deutschland. Der Staat 63, Bd. 2, S. 425
- Peters, Hans Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung. Berlin, Heidelberg, New York 69
- Posse, Ernst Über Wesen und Aufgabe der Presse. Tübingen 1917
- Projektgruppe Innenministerium Law and order für die Presse. Genschers Schubladengesetz. Berlin 73
- Püttner, Günter Zur Kompetenz des Bundesgesetzgebers im Pressewesen. NJW 75/813
- Quaritsch, Helmut Neues und Altes über das Verhältnis von Kirchen und Staat. Der Staat 66, Bd. 5, S. 451
- Ramm, Thilo Die Freiheit der Willensbildung. Arbeits- und sozialrechtliche Studien. Heft 1, Stuttgart 60
- Rebe, Bernd Die Träger der Pressefreiheit nach dem Grundgesetz. Berliner Abhandlungen zum Presserecht, Heft 7, Berlin 69
- Rehbinder, Manfred Presserecht. Herne, Berlin 67
Zur inneren Pressefreiheit. DÖV 72/450
Zur Problematik der inneren Pressefreiheit. DVBl 66/559

- Reich, Andreas Innere Pressefreiheit und Arbeitsrecht.
DB 73/1402
- Reimers, Walter Die Bedeutung der Grundrechte für das
Privatrecht. Hamburg 59
- Reinowski, Hans, J. Innere Pressefreiheit. Ein Grundsatz-
recht für Verleger und Redakteure.
Darmstadt 68
- Innere Pressefreiheit. ZV+ZV 1968/
683–691, 761–767
- Reismüller, Johann
Georg Das Monopol des Bundesverfassungs-
gerichts aus Artikel 18 des Grundgesetzes.
JZ 60/529
- Reuss, W./Jantz, K. Sozialstaatsprinzip und soziale Sicherheit.
Schriftenreihe der Hochschule Speyer.
Stuttgart 60
- Reuter, Lutz-Rainer Soziales Grundrecht auf Bildung?
Ansätze eines Verfassungswandels im
Leistungsstaat. DVBl 74/7
- Ridder, Helmut Die Pressefreiheit im Rahmen der
öffentlichen Meinungsfreiheit. JZ 60/451
- Die soziale Ordnung des Grundgesetzes.
Leitfaden zu den Grundrechten einer
demokratischen Verfassung. Opladen 75
- Meinungsfreiheit. In: Neumann, Nipperdey,
Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II, 1.,
Berlin 54, S. 243
- Pressefreiheit. Aussprache VVDStRL 22/160
- Staatsgeheimnis und Pressefreiheit.
Vortrag vom 25. Mai 63, Bonn 63
- Zur verfassungsrechtlichen Stellung der
Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch-
land. Arbeits- und sozialrechtliche Studien, Heft 2,
Stuttgart 60
- Roegelé, Otto B. Medienpolitik – und wie man sie macht.
Osnabrück 73
- Operationen an der Presse. „Innere
Pressefreiheit“: Modelle, Probleme, Motive.
In: Die politische Meinung 1971, Heft 138, S. 23

- | | |
|----------------------------|--|
| Roellecke, Gerd | <p>Der Begriff des positiven Gesetzes und das Grundgesetz. Mainz 69</p> <p>Die Garantie der Pressefreiheit und Maßnahmen gegen Pressekonzentration. BB 68/1437</p> <p>Meinungsfreiheit und innere Pressefreiheit. AfP 71, Heft 1, S. 10</p> <p>Massenkommunikation und journalistische Unabhängigkeit der Redakteure. DÖV 72/458</p> |
| Ronneberger, Franz | <p>Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel. Publizistik 64/291</p> <p>Konzentration und Kooperation in der deutschen Presse aus kommunikationspolitischer Sicht. Publizistik 71/5</p> <p>Massenkommunikationsmittel, Parteien und Verbände im Verfassungswandel. In: Gerber/Stoßberg, Die Massenmedien . . ., S. 140</p> |
| Roth-Stielow, Klaus | <p>Grundgesetz und Rechtsanwendung. München 72</p> |
| Rothenbücher, Karl | <p>Das Recht der freien Meinungsäußerung. VVDStRL 4/6</p> |
| Rupp, Hans Heinrich | <p>Grundrechte im Leistungsstaat. Aussprache VVDStRL 30/181</p> <p>Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes. JZ 71/401</p> <p>Freiheit und Partizipation. NJW 72/1537</p> <p>Verfassungsrechtliche Themen zum Arbeitsprogramm. In: Armbruster u.a. Pressefreiheit, S. 22</p> |
| Rupp-v. Brünneck, Wiltraut | <p>Die Grundrechte im juristischen Alltag. Die Verwirklichung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in den Grundrechten, insbesondere durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Frankfurt, Berlin 70</p> |
| Rüthers, Bernd | <p>Innere Pressefreiheit und Arbeitsrecht. DB 72/2471</p> |

	Paritätische Mitbestimmung und Tendenzschutz. AfP 74, S. 542
Saladin, Peter	Die Grundrechte im Wandel. Bern 70
Schachtschneider, Karl-Albrecht	Das Sozialprinzip. Bielefeld 74
Scharpf, Fritz	Demokratietheorie zwischen Theorie und Anpassung. Konstanz 70
Scheer, Bernhard	Deutsches Presserecht. Kommentar, Hamburg 66
Schelsky, Helmut	Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung. München 73
Scheuner, Ulrich	Das Grundgesetz in der Entwicklung zweier Jahrzehnte. AöR 1970, Bd. 95, S. 353 Das Grundrecht der Berufsfreiheit. DVBl 58/845 Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit. DÖV 71/505 Grundfragen des modernen Staates. In: H. Wandersleb, Recht, Staat, Wirt- schaft, Bd. III, S. 126, Düsseldorf 51 Grundrechte im Leistungsstaat. Aussprache. VVDStRL 30/144 Pressefreiheit. VVDStRL 22/1 Privatwirtschaftliche Struktur und öffentliche Aufgaben der Presse. ZV+ZV 68, Heft 2, S. 31 Staatszielbestimmungen. R. Schnur, Festschrift für E. Forsthoff zum 70. Geburtstag, S. 325, München 72 Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung. In: T. Ritterspach, W. Geiger, Festschrift für Gebhard Müller, S. 379, Tübingen 70
Schlink, Bernhard	Abwägung im Verfassungsrecht. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 299, Berlin 76
Schmid, Carlo	Nicht jeder kann über Druckerpresse verfügen. Die Zeitung 7/74, S. 4, 5

- | | |
|--|--|
| Schmid, Richard | <p>Freiheit – für wen? Der Spiegel 1976, Nr. 39, S. 230</p> <p>Unser aller Grundgesetz? Praxis und Kritik: Frankfurt 71</p> |
| Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz | <p>Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., Berlin, Neuwied 73</p> |
| Schmidt-Osten, Hans | <p>I. Teil: Journalistengesetze. Die Entstehungsgeschichte der Entwürfe.
In: Deutscher Journalistenverband e.V., Journalistengesetze und Pressegesetze, S. 7</p> <p>II. Teil: Pressegesetze. Die Pressegesetze-entwürfe im Wandel der Zeit.
In: Deutscher Journalistenverband e.V., Journalistengesetze und Pressegesetze, S. 35</p> <p>Die Kompetenz des Redakteurs.
Journalist 62, Heft 10, S. 1</p> |
| Schmidt-Rimpler, Walter/Gieseke, Paul/
Friesenhahn, Ernst/
Knur, Alexander | <p>Die Lohnungleichheit von Männern und Frauen. Zur Frage der unmittelbaren Einwirkung des Art. 3 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes auf Arbeits- und Tarifverträge. AöR 1950, Bd. 76, S. 165</p> |
| Schmidt-Salzer, Joachim | <p>Vertragsfreiheit und Verfassungsrecht. NJW 70/8</p> |
| Schmitt, Carl | <p>Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung.
In: Rechtswissenschaftliche Beiträge zum 25jährigen Bestehen der Handels-Hochschule Berlin, S. 1, Berlin 31</p> <p>Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung.
In: Anschütz, Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, S. 572, Tübingen 32</p> <p>Verfassungslehre. München 28</p> |
| Schmitt-Glaeser, Walter | <p>Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.
AöR 1972, Bd. 97, S. 60</p> <p>Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf. Eine Untersuchung über die</p> |

- Verfassungsschutzbestimmung des Art. 18 GG
und ihr Verhältnis zum einfachen Recht,
insbesondere zum politischen Strafrecht.
Bad Homburg, Berlin, Zürich 68
- Schneider, Franz Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit.
Studien zur politischen Geschichte
Deutschlands bis 1948.
Neuwied, Berlin 66
- Presse- und Meinungsfreiheit nach dem
Grundgesetz. München 72
- Schneider, Hans Verfassungsrechtliche Grenzen einer
gesetzlichen Regelung des Pressewesens.
Berlin 71
- Schneider, Peter Pressefreiheit und Staatssicherheit.
Mainz 68
- Schnur, Peter VG-Berlin, Urteil vom 31. 10. 73. JuS 74/334
- Schnur, Roman Pressefreiheit. VVDStRL 22/101
- Scholler, Heinrich Die Freiheit der Meinungsäußerung in der
Rechtsprechung des Bundesverfassungs-
gerichtes. BayVerwBl 68/41
- Person und Öffentlichkeit. Zum Spannungs-
verhältnis von Pressefreiheit und Persönlich-
keitsschutz. München 67
- Schreiber, Werner Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes
in der Praxis der Rechtsprechung.
Schriften zum Öffentlichen Recht,
Bd. 185, Berlin 72
- Schreiner, Josef Der Begriff des „verantwortlichen Redakteurs“
nach dem Reichspressegesetz vom 7. Mai 1874.
Köln 19
- Schüle, Adolf Demokratie als politische Form und als
Lebensform. In: Göttinger Rechtswissen-
schaftliche Studien, Bd. 3, Rechtsprobleme
in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf
Smend zum 70. Geburtstag, 15. Januar 52,
Göttingen 1952, S. 321 f.
- Schüle, Adolf/
Huber, Hans Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit.
Tübingen 61

- Schütz, Walter J. Pressekonzentration. In: H. Arndt, Die Konzentration in der Wirtschaft. 2. Aufl., Bd. 2, S. 667, Berlin 71
 Publizistische Konzentration der deutschen Tagespresse. Zur Entwicklung der Publizistischen Einheiten seit 1945. In: Media Perspektiven 5/76, S. 189
- Schulze, Volker „Öffentliche Aufgabe“ und „Innere Pressefreiheit“. Agitation oder Verfassungsauftrag? ZV+ZV 75, Heft 1, S. 9
- Schunck, Egon/
 De Clerck, H. Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder. 7. Aufl., Siegburg 1976
- Schwabe, Jürgen Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte. München 71
 Über den Wert von Gemeinplätzen für das Drittwirkungsproblem. JR 75/13
- Schwagerl,
 H. Joachim/
 Walther, Rolf Der Schutz der Verfassung. Ein Handbuch für Theorie und Praxis. Köln, Berlin, Bonn, München 68
- Schwenk, Edmund H. Umfang und Wirkung von Meinungs- und Pressefreiheit. NJW 76/1321
- Schwerdtner, Peter Das Rechtsverhältnis zwischen Verleger und Redakteuren. BB 71/833
 Innere Pressefreiheit. Privatrechtliche Organisation und Öffentliche Aufgabe der Presse oder: Der Versuch der Quadratur des Kreises. JR 72/357
- Selmer, Peter Rechtsprechungsübersicht. 12. SubventionsR, Art. 3 I, 5 I, II, 20 GG. JuS 74/334
- Simson, Werner v. Das demokratische Prinzip im Grundgesetz. VVDStRL 29/3
- Skriver, Ansgar Schreiben und schreiben lassen. Karlsruhe 70
- Smend, Rudolf Das Recht der freien Meinungsäußerung. Mitbereich. VVDStRL 4/44
 Staatsrechtliche Abhandlungen. 2. Aufl., Berlin 68

Spoo, Eckart	Wie frei ist „unsere“ Presse? die feder 12/76, S. 12
Staff, Ilse	Verfassungsrecht. Baden-Baden 76
Stammler, Dieter	Die Presse als soziale und verfassungs- rechtliche Institution. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 145, Berlin 71
Stark, Walter Hermann	Die Verantwortlichkeit des Schriftleiters. Berlin 35
Starkulla, Heinz	Presse, Fernsehen und Demokratie. Publizistik 65/382
Stein, Ekkehart	Staatsrecht. 5. Aufl., Tübingen 76
Stofer, Wolfgang	Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung. Nürnberger Forschungsberichte, Bd. 2, Wilhelmshaven 75
Stree, Walter	Strafantrag und Gleichheitssatz. DÖV 58/172
Süsterhenn, Adolf	Presse hat als geistiges Gut erhöhten Schutz. Die Zeitung 1974, Nr. 7, S. 4
Thiele, Hans Achim	Verantwortlicher Redakteur, Immunität und Pressenotverordnungen. Ein Beitrag zur Presserechtsreform. Mannheim, Berlin, Leipzig 32
Thiele, Willi	Pressefreiheit. Theorie und Wirklichkeit. Berlin 64
Thoma, Richard	Die juristische Bedeutung der grundrecht- lichen Sätze der Deutschen Reichsverfassung im allgemeinen. In: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum 2. Teil der Reichsverfassung, Bd. 1, S. 1, Berlin 29
Unruh, Georg Christoph v.	Schutz durch den Staat und Schutz vor dem Staat. DÖV 75/653
Völlmecke, Jürgen	Konzentration in der Tagespresse und Presse- freiheit. Probleme und Lösungsvorschläge aus verfassungsrechtlicher Sicht. Neheim-Hüsten 72
Vogel, Klaus	Anmerkung zu JZ 60/314. Entscheidungen, Verfassungsrecht, Steuerrecht. JZ 60/316

- | | |
|---------------------|---|
| Wahl, Rainer | Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung. Der Staat 72, Bd. 11, S. 459 |
| Weber, Werner | Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen.
Der Staat 65, Bd. 4, S. 409

Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem. Berlin 75

Medienpolitik und Pressefreiheit. AfP 74, S. 586

Über die Verlässlichkeit des Grundgesetzes. In: E. Forsthoff, R. Hörstel. Standorte im Zeitstrom. Festschrift für A. Gehlen zum 70. Geburtstag am 29. Jan. 74, S. 393, Frankfurt 74

Zur Bedeutung der „Allgemeinen Gesetze“ in Art. 5 Abs. 2 GG. AfP 72/303 |
| Wechmar, Rüdiger v. | Artikel 5 schafft kein Sonderrecht für einen Stand oder eine Berufsgruppe. ZV+ZV 73/2262 |
| Wiegand, Dietrich | Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte. DVBl 74/657 |
| Wildhaber, Luzius | Soziale Grundrechte. In: P. Saladin, L. Wildhaber. Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für M. Imboden, S. 371 |
| Willke, Helmut | Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 265, Berlin 75 |
| Windsheimer, Hans | Die Information als Interpretationsgrundlage für die subjektiv öffentlichen Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 69, Berlin 68 |
| Wittig, Peter | Pressefreiheit und staatliche Eingriffsmaßnahmen. BayVerwBl 67/109 |
| Wolter, Horst | Die Hintergründe im Streit bei Stern. die feder 10/76, S. 2

Spaß am Presserechtsrahmengesetz endgültig verloren? die feder 11/76, S. 1 |
| Zacher, Hans F. | Freiheitliche Demokratie, München, Wien 72

Soziale Gleichheit. AöR 68, Bd. 93, S. 341 |

- | | |
|---------------------|---|
| Ziegler, Hansvolker | Redaktionsstatut und Pressefreiheit.
27. Tagung des Studienkreises für Presserecht
und Pressefreiheit, 10., 11. April 70,
Journalist 70, Heft 6, S. 14

Zur Inneren Pressefreiheit. DÖV 71/654 |
| Zippelius, Reinhold | Demokratie und Meinungslenkung. JuS 65/379

Wertungsprobleme im System der Grundrechte.
München MCMCXII |

1. Bericht von der Jahrestagung 1967 des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger in Berlin: Die Pressefreiheit ist unteilbar. ZV+ZV 67/2040
2. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. Bonn-Bad Godesberg, Deutscher Journalistenverband e.V., Bonn, Industriegewerkschaft Druck und Papier (dju), Stuttgart, Deutsche Angestelltengewerkschaft, Hamburg, Manteltarifvertrag für Redakteure an Tageszeitungen, gültig ab 1. Jan. 77, mit Anhang.
3. Das Dokument: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Informations- und Pressefreiheit. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 1971/312
4. Presserecht, Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874, Pressegesetze der deutschen Länder und andere presserechtliche Vorschriften. München, Berlin 1952
5. RWJV-Journal 5/76, S. 9: Volle Parität und Verzicht auf Tendenzschutz.
6. ZV+ZV 72/1140: Zum Stand der Verhandlungen über einen Vertrag Verleger-Redakteur.

Entscheidungsregister

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
1/14	23. 10. 1951	– 2 BvG 1/51 –
1/97	19. 12. 1951	– 1 BvR 220/51 –
2/1	23. 10. 1952	– 1 BvB 1/51 –
2/213	22. 4. 1953	– 1 BvL 18/52 –
2/266	7. 5. 1953	– 1 BvL 104/52 –
2/380	1. 7. 1953	– 1 BvL 23/51 –
3/225	18. 12. 1953	– 1 BvL 106/53 –
5/85	17. 12. 1956	– 1 BvB 2/51 –
6/32	16. 1. 1957	– 1 BvR 253/56 –
6/309	26. 3. 1957	– 2 BvG 1/55 –
7/29	4. 6. 1957	– 2 BvL 17/56; 16/56; 22/56; 29/56; 39/56 –
7/198	15. 1. 1958	– 1 BvR 400/51 –
7/230	15. 1. 1958	– 1 BvR 184/54 –
7/377	11. 6. 1958	– 1 BvR 596/56 –
8/104	30. 7. 1958	– 2 BvF 3,6/58 –
9/162	3. 2. 1959	– 1 BvR 419/54 –
10/118	6. 10. 1959	– 1 BvL 118/53* –
10/234	15. 12. 1959	– 1 BvL 10/55 –
10/302	10. 2. 1960	– 1 BvR 520/53; 29/58 –
10/354	25. 2. 1960	– 1 BvR 239/52 –
12/45	20. 12. 1960	– 1 BvL 21/60 –
12/113	25. 1. 1961	– 1 BvR 9/57 –

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
12/205	28. 2. 1961	– 2 BvG 1,2/60 –
13/230	29. 11. 1961	– 1 BvR 758/57 –
13/318	24. 1. 1962	– 1 BvR 232/60 –
18/257	26. 11. 1964	– 1 BvL 14/62 –
20/56	19. 7. 1966	– 2 BvF 1/65 –
20/162	5. 8. 1966	– 1 BvR 586/62; 1 BvR 610/63; 512/64 –
21/239	15. 3. 1967	– 1 BvR 161/63 –
21/271	4. 4. 1967	– 1 BvR 414/64 –
24/278	6. 11. 1968	– 1 BvR 501/62 –
25/44	14. 1. 1969	– 1 BvR 553/64 –
25/69	14. 1. 1969	– 1 BvR 176/66 –
25/88	15. 1. 1969	– 1 BvR 438/65 –
25/230	12. 2. 1969	– 1 BvR 42/69 –
25/256	26. 2. 1969	– 1 BvR 619/63 –
25/296	11. 3. 1969	– 1 BvR 665/62; 152/69 –
26/186	11. 6. 1969	– 2 BvR 518/66 –
27/1	16. 7. 1969	– 1 BvL 19/63 –
27/71	3. 10. 1969	– 1 BvR 46/65 –
27/88	14. 10. 1969	– 1 BvR 30/66 –
27/104	14. 10. 1969	– 1 BvR 93/67–
28/55	18. 2. 1970	– 2 BvR 746/68 –
28/175	15. 4. 1970	– 2 BvR 396/69 –
28/191	28. 4. 1970	– 1 BvR 690/65 –
28/282	26. 5. 1970	– 1 BvR 657/68 –
30/173	24. 2. 1971	– 1 BvR 435/68 –

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
31/314	27. 7. 1971	– 2 BvF 1/68; 2 BvR 702/68 –
32/98	19. 10. 1971	– 1 BvR 387/65 –
32/311	8. 2. 1972	– 1 BvR 170/71 –
33/52	25. 4. 1972	– 1 BvL 13/67 –
33/206	30. 5. 1972	– 2 BvO 1,2/69; 1,2/70 –
33/303	18. 7. 1972	– 1 BvL 32/70; 25/71 –
34/165	6. 12. 1972	– 1 BvR 230/70; 95/71 –
34/269	14. 2. 1973	– 1 BvR 112/65 –
35/79	29. 5. 1973	– 1 BvR 424/71; 325/72 –
35/202	5. 6. 1973	– 1 BvR 536/72 –
36/321	5. 3. 1974	– 1 BvR 712/68 –
JZ 69/466	26. 2. 1969	– 1 BvR 619/63 –

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
28/278	8. 12. 1967	– BVerwG VII c 112.66

Entscheidungen des Bundesgerichtshofs – Zivilsachen (BGHZ)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
18/184	24. 9. 1955	IV ZR 162/54
19/392	27. 1. 1956	I ZR 146/54
24/200	10. 5. 1957	I ZR 234/55
31/308	22. 12. 1959	VI ZR 175/58
33/145	6. 4. 1960	IV ZR 276/59
36/77	24. 10. 1961	VI ZR 204/60
38/317	24. 10. 1962	IV ZR 81/62
51/236	18. 12. 1968	I ZR 113/66

Entscheidung des Bundesgerichtshofs – Strafsachen (BGHSt)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
18/182	15. 1. 1963	– 1 StR 478/62 –

Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (BAGE)

Fundstelle	Urteil vom	Aktenzeichen
1/185	3. 12. 1954	1 AZR 150/54
1/258	15. 1. 1955	1 AZR 305/54
4/240	23. 3. 1957	1 AZR 326/56
4/274	10. 5. 1957	1 AZR 249/57
7/256	23. 2. 1959	3 AZR 583/57
13/168	29. 6. 1962	1 AZR 343/61
NJW 73/77	28. 9. 1972	2 AZR 469/71

Weitere Entscheidungen

OLG Frankfurt	NJW 69/2095	Urt. v. 7. 3. 1969	16 U 80/68
OLG München	NJW 63/493	Beschl. v. 28. 2. 1962	6 W 1573/61
OLG Stuttgart	JZ 60/126	Urt. v. 19. 12. 1958	1 Ss 732/58
OVG Berlin	DVB1 69/878	Urt. v. 1. 4. 1969	OVG III B 41.67

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
AfP	Archiv für Presserecht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
ba-wü	baden-württembergisch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVerwBl	Bayerisches Verwaltungsblatt
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DB	Der Betrieb
dju	Deutsche Journalisten Union
DJV	Deutscher Journalistenverband
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
XLVI	

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
fdGO	freiheitliche demokratische Grundordnung
G	Gesetz
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
h. M.	herrschende Meinung
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MTV	Manteltarifvertrag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
nrw	nordrhein-westfälisch
OLG	Oberlandesgericht
PrG	Pressegesetz
RdA	Recht der Arbeit
RG	Reichsgericht
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RPrG	Reichspressegesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RVdP	Reichsverband der deutschen Presse
RWJV	Rheinisch-Westfälischer Journalistenverband
Rdz.	Randziffer

schl.-holst.	schleswig-holsteinisch
StGB	Strafgesetzbuch
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
TVG	Tarifvertragsgesetz
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz über den unlauteren Wettbewerb
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutsche Staatsrechtslehrer
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WV	Weimarer Reichsverfassung 1919
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZV	Zeitungsverlag
ZV+ZV	Zeitungsverlag und Zeitschriftenverlag

Thema:

Innere Pressefreiheit und Grundrechtsinterpretation

Einführung

Die innere Pressefreiheit ist in den letzten Jahren zunehmend als ein Kernstück der Pressefreiheit im Rahmen des Art. 5 GG erörtert worden, da sie die demokratische Funktion der Pressefreiheit – die viel erörterte öffentliche Aufgabe der Presse – in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der inneren Struktur des Pressewesens bringt. Zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen gehört es, „sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten“.¹ Eine freie Presse trägt dazu bei, durch weitgehende Informationen den Bürgern die Aufgabe zu erleichtern, sich Meinungen zu bilden und politische Entscheidungen zu fällen.²

Andererseits bedeutet Informieren Macht ausüben. „Wer informiert, besitzt und nutzt die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen.“³

Hier offenbart sich ein wesentliches Problem, das dem Komplex der inneren Pressefreiheit zugrundeliegt: Ist die heutige Presse in der Lage, dazu beizutragen, die Vorbedingungen für Demokratie herzustellen? Entspricht die innere Organisation der Presse der ihr zugeordneten Aufgabe? Zweifel sind angebracht. Eine seit 1954 stetig anwachsende Konzentration auf dem Pressesektor⁴, die mit der Monopolstellung einzelner Presseunternehmen entstehende Gefahr für die Freiheit der öffentlichen Meinungsbildung⁵ lenkten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit vornehmlich in den

1 BVerfGE 27/71 (81)

2 Vgl. BVerfGE 27/71 (81); 20/162 (174)

3 Schelsky S. 89

4 Vgl. dazu: Ergebnisse der Günther-Kommission, veröffentlicht in Bundestag-Drucksache V/3122; siehe außerdem die Datenübersicht zur Konzentration bei Schütz, W. J., Media Perspektiven 5/76 S. 189 ff.; Diederichs, Media Perspektiven 5/76 S. 100 ff.

5 Stein S. 116

sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre auf die Problematik der inneren Pressefreiheit.⁶ Durch eine Fülle rechts- und kommunikationswissenschaftlicher Literatur wird nachgewiesen, daß die Verwirklichung der Kommunikationsfreiheit in der Presse auf „ein Gewirr von Abhängigkeiten“⁷ stößt, wobei die Abhängigkeit des Redakteurs vom Verleger im Mittelpunkt der Erörterungen steht.⁸

Was ist richtig an dem bitteren Wort Paul Sethes, Pressefreiheit sei die Freiheit von 200 reichen Leuten, ihre Meinung zu verbreiten. „Frei ist, wer reich ist. Das Verhängnis besteht darin, daß die Besitzer der Zeitungen den Redakteuren immer weniger Freiheit lassen, daß sie ihnen immer mehr ihren Willen aufzwingen.“⁹

Eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit ist nur dann sinnvoll und erforderlich, wenn in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ein Bedürfnis nach einer Regelung dieses Sachverhalts besteht. Dies soll insbesondere mit Hilfe empirischer Untersuchungen, die von Branahl/Hoffmann-Riem¹⁰ und Noelle-Neumann/Schulz¹¹ durchgeführt worden sind, geprüft werden. Es werden außerdem folgende Fragen zu beantworten sein:

1. Welche Vorzüge bietet eine gesetzliche Lösung gegenüber anderen Regelungsmöglichkeiten?
2. Wie könnte ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit formuliert sein?

Die Arbeit konzentriert sich auf die innere Pressefreiheit bei Tageszeitungen. Die Besonderheiten in der Zeitschriftenpresse würden eine Differenzierung erforderlich machen, die in diesem Rahmen nicht vorgenommen werden kann. Wo die Situation auf dem Zeitschriftensektor für die Gesamtbeurteilung von Wichtigkeit ist, wurde sie in die Untersuchung eingearbeitet.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung um die innere Pressefreiheit aus verfassungsrechtlicher Sicht steht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet.“

Die Arbeit will untersuchen, inwieweit die verfassungsrechtliche Beurteilung eines Gesetzes zur inneren Pressefreiheit entscheidend von dem grundsätzlichen Verständnis der Grundrechte unserer Verfassung und der entsprechenden Grundrechtsinterpretation im einzelnen abhängt. Dabei muß deutlich werden, daß die Interpretation der Grundrechte von einer Grundrechtstheorie her keine „ideologische Zutat des jeweiligen Interpre-

6 Vgl. dazu: Greiser S. 3

7 Arndt, Die Rolle der Massenmedien S. 14

8 Vgl. Oertel; Keller; Eckhold; Greiser; Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem; Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“; Skriver; Marx, NJW 72/1547 f; Stammler S. 254 f; H. Schneider; Rehbinder, DÖV 72/450 f

9 in: Leserbrief an den ‚Spiegel‘, 5. 5. 65, zitiert bei K. G. v. Hase S. 16

10 S. 137 f

11 DÖV 72/S. 546 f

ten“¹² sein sollte, sondern notwendig ist, um Probleme, die an die Verfassung von veränderten politisch-sozialen Gegebenheiten herangetragen werden, zufriedenstellend zu lösen.¹³ Daß die hohe „Ideologiefanfälligkeit zentraler Gehalte des Verfassungsrechts“¹⁴ eine wissenschaftliche Behandlung eher erschweren als erleichtern, sei eingeräumt.

Grundlage der bisherigen Diskussion um die innere Pressefreiheit war überwiegend die liberal-rechtsstaatliche Interpretation des Grundrechts der Pressefreiheit¹⁵: Pressefreiheit als individuelles Abwehrrecht des Grundrechtsträgers gegen Eingriffe des Staates. Die Schwerpunkte der Auseinandersetzung in diesem Rahmen sollen auch in der vorliegenden Untersuchung nachgezeichnet und neu beleuchtet werden.

Eine zufriedenstellende Erfassung des Problems der inneren Pressefreiheit kann jedoch nicht gelingen, ohne daß das Grundrecht der Pressefreiheit auch in seiner verfassungsstrukturellen Bedeutung gewürdigt wird.¹⁶

In der staatsrechtlichen Literatur sind seit geraumer Zeit Grundrechtstheorien im Gespräch, die auch im Rahmen dieser Arbeit berücksichtigt werden sollen.¹⁷ Ihnen liegt ein institutionelles, sozialstaatliches und demokratisch funktionales Grundrechtsverständnis zugrunde, wobei – wie aufzuzeigen sein wird – sich die genannten Kriterien nicht ausschließen, sondern miteinander verknüpft sind.¹⁸ Die Beschränkung auf diese Interpretationstheorien ist willkürlich.

Der Verfasser versteht die Arbeit nicht als einen auf sämtliche Verästelungen der Verfassungstheorie eingehenden Beitrag zur verfassungsrechtlichen Methodenlehre. Auf eine erschöpfende Auseinandersetzung mit der schier unüberschaubaren Literatur zur Verfassungsgeschichte und Rechtstheorie ist in diesem Rahmen deshalb auch verzichtet worden.

12 Böckenförde, in NJW 74/1529

13 Vgl. auch dazu Böckenförde NJW 74/1529

14 Dreier, Anstöße, Heft 1/2, Mai, Juni 76/S. 1

15 Siehe dazu: Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem; Forstthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen; H. Schneider; Rehinder, Presserecht

16 Vgl. dazu: Ehmke in: Festschrift für A. Arndt S. 84; Doehring, Pressefreiheit und innere Struktur von Presseunternehmen in westlichen Demokratien S. 7, 32; Scheuner, Festschrift für E. Forstthoff S. 328; Ziegler, Der Journalist 70/S. 16; Ipsen, DÖV 74/S. 289ff; Kunert S. 51, 75

17 Vgl. dazu etwa: Böckenförde NJW 74/1529f; Willke; Häberle, Wesensgehaltsgarantie; Krebs; Friauf DVBl 71/674 f; Dittrich; H. H. Klein, Der Staat 71/S. 145 f; speziell im Zusammenhang mit den Fragen der inneren Pressefreiheit: Liesegang Jus 75/215 f; Arndt/v. Olschhausen, Jus 75/485 f

18 Scheuner, VVDStRL 11/S. 20/21: „Elemente einer kombinatorischen Interpretation“; Häberle, VVDStRL 30/75; Peters S. 42

1. Abschnitt:

Innere Pressefreiheit

Der Begriff der „inneren Pressefreiheit“ taucht in der öffentlichen Diskussion – soweit ersichtlich – zum erstenmal 1924 bei den Beratungen zum Referentenentwurf eines Journalistengesetzes auf. Damals verwandte man den Begriff zur Umschreibung der Unabhängigkeit der Presse von gemeinschädlichen Einflüssen privater Natur.¹⁹ Bis heute hat der Begriff in der rechts- und zeitungswissenschaftlichen Erörterung keine einheitliche Definition erfahren.²⁰

A. Die weite Definition

Ausgehend von der liberalen Konzeption eines dualistischen Gegenübers von Staat und Gesellschaft wird vielfach als innen all das bezeichnet, was nicht staatlich, also gesellschaftlich ist.²¹ Dazu gehören sowohl Druck- und Einwirkungsversuche aus dem gesellschaftlichen Bereich (Verbände, Inserenten, Interessenten)²² wie mögliche Spannungen zwischen dem Verleger als Eigentümer des Wirtschaftsunternehmens Verlag und den Redakteuren als verantwortlichen Gestaltern des Zeitungsinhalts.²³ F. Schneider²⁴ und Scholler²⁵ verstehen „innere Pressefreiheit“ als Freiheit von Einwirkungen, unter dem Druck irgendeines von privater Seite herangetragenen materiellen oder psychologischen Zwanges, der nicht der Zwang der überzeugenden Argumente ist.

19 Matthies S. 13

20 Vgl. Kübler, D 14: „diffuser Stand der Diskussion“, Ronneberger ZV+ZV 75/S. 10

21 Stammeler S. 232; Roegele, Medienpolitik S. 58; Kunert S. 57; Skriver S. 21; Groß, Grundzüge S. 38; Wilfert S. 7; Schneider F., Presse- und Meinungsfreiheit S. 74; Frankenfeld ZV+ZV 62/708; Liesegang Jus 75/215; Löffler, Presserecht Bd. I Kap. 5, Rdz. 67, der strenggenommen jedoch nur die Angriffe, die aus der Presse selbst kommen, zum Bereich der inneren Pressefreiheit rechnet

22 Vgl. Frankenfeld S. 108, „Selbstbehauptung der Presse auch da, wo sie als Zeitungs- oder Zeitschriftenunternehmen im ökonomischen und sozialen Gefüge der Gesellschaft existiert“; ähnlich auch: Dittmar S. 2

23 Roegele, Medienpolitik S. 58; Groß, Verwaltungsrundschau 11/77 S. 325

24 Meinungs- und Pressefreiheit S. 86

25 Person und Öffentlichkeit S. 333

B. Die einschränkende Definition

Ein Teil der Literatur beschränkt „innere Pressefreiheit“ auf die innere Ordnung (Binnenstruktur) des Presseunternehmens.²⁶ Als solche zielt innere Pressefreiheit für manche auf die Demokratisierung der inneren Struktur von Presseunternehmen.²⁷

Weber²⁸ befürchtet, innere Pressefreiheit solle als Gestaltung der Binnenstruktur eines Presseunternehmens so eingesetzt werden, daß die publizistische und unternehmerische Entscheidungsfreiheit des Presseunternehmers zugunsten der von ihm angestellten Journalisten beschränkt und diesen dadurch Pressefreiheit auch gegen ihn eingeräumt wird.

C. Die enge Definition

Der Schwerpunkt der Auseinandersetzung um eine Regelung der inneren Pressefreiheit kreist um die enge Auslegung des Begriffs als Bezeichnung des Verhältnisses zwischen Verlag und Redaktion.²⁹ Innere Pressefreiheit bedeutet in diesem Sinne nichts anderes, als daß auch im Verhältnis Verleger – Chefredakteur – Redakteur ein Höchstmaß an persönlicher Freiheit und Unabhängigkeit zu fordern ist.³⁰ Aus diesem Verhältnis ist innere Pressefreiheit als ein möglicher Garant der Unabhängigkeit der Redakteure gegenüber den Verlegern interpretiert worden³¹, eine Unabhängigkeit, welche sich auf den arbeits- und sozialrechtlichen Status wie auf die redaktionelle Gestaltungsfreiheit bezieht.³² Innere Pressefreiheit soll dazu beitragen, die Freiheit des Redakteurs zu stärken, seine freien eigenen Meinungen äußern zu können, auch wenn sie denen seines Verlegers oder dessen Vertrauenspersonen widersprechen oder eine wahre Nachricht gegen deren Willen in den Druck aufzunehmen.³³ Zum Teil wird von Jour-

26 Weber, Innere Pressefreiheit S. 8; Kübler D 14; Marx NJW 72/1547; Kull, DÖV 72/453; Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 106

27 Glotz, Der Journalist 6/74 S. 47; Funke, Die neue Gesellschaft 11/74 S. 948

28 Weber, Innere Pressefreiheit S. 8

29 Heizler, Der Journalist, 4/62 S. 4; Obermayer, BayVBI 65/399; Mayer-Maly DB 71, 335; Ditt- rich S. 127/128; Aufermann, Pressekonzentration S. 12; Löffler, Presserecht Bd. I Kap. 5, Rdz. 72; Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen S. 32, Oertel S. 106; Jänecke ZV+ZV 64/2242; Groß, J. S. 171; Henrich, die feder 68, Heft 6 S. 4; Schwerdtner JR 72/S. 357

30 Vgl. Heizler, Der Journalist 1962, Heft 4 S. 4

31 Vgl. Obermayer BayVBI 65/398; Mayer-Maly DB 71, 335; Kull DÖV 72, 453; Dittrich S. 127; Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 106; R. Schmid S. 63

32 Dittrich S. 127/128

33 R. Schmid S. 63

nalistenfreiheit oder journalistischer Meinungsfreiheit gesprochen.³⁴ Innere Pressefreiheit, so interpretiert, zielt nach Kulls Auffassung auf eine Zurückdrängung des Zeitungsverlegers in den kaufmännisch-technischen Bereich.³⁵

D. In der vorliegenden Arbeit:

In dieser Arbeit sollen zwei Aspekte der inneren Pressefreiheit besondere Berücksichtigung finden:

- I. Innere Pressefreiheit als potentieller Garant der Unabhängigkeit der Redakteure gegenüber den Verlegern (Herausgebern),
- II. und im Sinne von Mallmann³⁶ als Verteidigung der Unabhängigkeit und Sauberkeit der Berichterstattung, Meinungsbildung und Meinungsäußerung der Presse gegen übermächtige kommerzielle Einflüsse und finanzielle Korruption zur Stärkung der Informationsfreiheit der Bürger.³⁷

34 Oertel S. 106; Mallmann in Wilfert, Es geht nicht nur um Springer, S. 11 f

35 DÖV 72/453

36 Siehe Mallmann in Wilfert S. 12

37 Zu dem Gesamtkomplex der inneren Pressefreiheit vgl. auch die komparative Studie über innere Pressefreiheit in England, Frankreich, Schweden bei: Fischer, Molenveld, Petzke, Wolter S. 1 f

2. Abschnitt:

Darstellung der bisherigen Versuche, innere Pressefreiheit zu regeln

A. Redaktionsstatute

Um das Problem der inneren Pressefreiheit im eigenen Hause zu lösen, haben es einige Zeitungen und Zeitschriften unternommen, das Verhältnis zwischen Verlag und Redaktion im Wege der Vereinbarung über ein sogenanntes Redaktionsstatut zu regeln. Durch Einbeziehung des Redaktionsstatuts in den Anstellungsvertrag erlangt dieses rechtliche Wirksamkeit.³⁸

Bei allen Unterschiedlichkeiten im einzelnen sind in den meisten Redaktionsstatuten folgende Regelungsgegenstände enthalten:

1. Grundsätzliche Haltung
2. Schutz der Meinungs- und Gewissensfreiheit der Redakteure
3. Beschränkung der Weisungsrechte des Verlegers (teilweise auch des Chefredakteurs)
4. Klarstellung der Bedeutung von Redaktionsvertretungen (Redaktionsrat, -ausschuß, -beirat) und deren Bildungsvorgang
5. Mitsprache der Redaktionsvertretung
 - a) bei personellen Angelegenheiten in der Redaktion
 - b) bei der Festsetzung des Redaktionsetats
 - c) bei der Änderung der grundsätzlichen Linie des Presseorgans
6. Bestandsschutz des Beschäftigungsverhältnisses der Mitglieder dieser Redaktionsvertretungen.³⁹

Über die rechtliche Zulässigkeit solcher Redaktionsstatute herrscht keine Einigkeit. Umstritten ist vor allem die Vereinbarkeit von Redaktionsstatu-

38 Oertel S. 150

39 Vgl. dazu im einzelnen: Richtlinien NRZ, Essen, Richtlinien Frankfurter Rundschau, Richtlinien Kölnische Rundschau, Rundschau am Sonntag, Richtlinien Generalanzeiger der Stadt Wuppertal, Redaktionsstatut Rhein-Zeitung Koblenz, Redaktionsstatut Stern, Hamburg, Redaktionsstatut Mannheimer Morgen, Redaktionsstatut Saarbrücker Zeitung, Statut Neues Forum Wien, Redaktionsstatut National-Zeitung Basel, Redaktionsstatut Süddeutsche Zeitung; siehe dazu auch: Entwurf von sieben Spiegel-Redakteuren für Redaktionsstatut, Entwurf Redaktionsstatut Münchner Merkur, Entwurf Redaktionsstatut Abendzeitung München / abgedruckt in: Skriver S. 63 ff

ten mit § 118 Abs. 1 Satz 2 BetrVG (Tendenzschutz) und die Charakterisierung der Redaktionsvertretungen als mögliche Sondervertretungen neben dem Betriebsrat.⁴⁰

B. Tarifverträge

Über tarifvertragliche Vereinbarungen zu einer befriedigenden Regelung der inneren Pressefreiheit zu gelangen, bemühte man sich in Deutschland seit dem Ende des 1. Weltkrieges.⁴¹

1. Tarifvertrag vom 9. Januar 1926

Am 9. Januar 1926 kam es zum erstenmal zum Abschluß eines mehrgliedrigen Vertragswerkes⁴², durch welches „das vertrauensvolle Zusammenwirken der Redakteure und Verleger zum Segen der deutschen Presse und zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe“ dauernd gesichert werden sollte.⁴³ Abschnitt I des Tarifvertrages lautete:

„Die Zusammenarbeit von Verleger und Redakteur ist bedingt durch die Pflicht zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen durch die Zeitung. Es darf daher vom Verleger auf den Redakteur kein Gewissenszwang ausgeübt werden. Dem Redakteur wird im Rahmen der mit dem Verleger vereinbarten politischen oder wirtschaftlichen oder kulturellen Richtlinien für die Redaktionsführung die geistige Bewegungsfreiheit auch bei der Gestaltung des Textteils im einzelnen gewährleistet. Der Redakteur ist verpflichtet, das Gesamtinteresse und die Überlieferung der Zeitung im Auge zu behalten. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Verleger und Redakteur bedingt rechtzeitige gegenseitige Fühlungnahme insbesondere in allen Zweifelsfällen. Über die Form dieser Fühlungnahme sind vertragliche Abmachungen zulässig (siehe Normaldienstvertrag B § 2,2).“

Aus dem Normaldienstvertrag sind besonders folgende Bestimmungen hervorzuheben⁴⁴:

„§ 13 regelt die Ansprüche der Redakteure bei Veräußerung des Presseunternehmens. Übernimmt der Erwerber die Verträge aller oder einzelner

40 Es sei schon an dieser Stelle verwiesen auf die Darlegungen von: Mayer-Maly, AfP 72/ Heft 3–4 S. 29 ff; derselbe DB 71, 335 ff; derselbe: AfP 1969, 879 ff; Rüthers DB 72, 2471 ff; Dietz NJW 67, 81 ff; Schwerdtner BB 71/833 ff; Neumann-Duesberg, BB 70, 1052 ff

41 Weber, Innere Pressefreiheit S. 11

42 Häntzschel, Das deutsche Presserecht S. 72 f

43 Vorwort zum Tarifvertrag, zitiert nach Weber, Innere Pressefreiheit S. 11

44 Siehe Weber, Innere Pressefreiheit S. 12

nicht, so haben die betroffenen Redakteure gegen den veräußernden Unternehmer Anspruch auf sofortige Auszahlung des ihnen bis zum Ablauf der gesetzlichen oder vertraglichen Kündigungsfrist oder bis zum Ablauf des Vertrages zustehenden Gehälter. Möchte ein Redakteur im Veräußerungsfall die Übertragung seiner Dienste auf den Erwerber ablehnen, ist er berechtigt, seine Dienste einzustellen. Er behält den Anspruch auf Fortzahlung des Gehalts bis zum Ablauf des Vertrages, beziehungsweise zum Ablauf der ersten gesetzlichen oder vertraglichen Kündigungsfrist" (§ 14). § 15 gewährleistet dem Redakteur das Recht, bei der Änderung der grundsätzlichen Einstellung oder Richtung der Zeitung durch den Verleger, seine Tätigkeit unter Beibehaltung der Gehaltsansprüche bis zur nächsten Kündigungsfrist aufzugeben.

II. Manteltarifvertrag für Redakteure an Tageszeitungen von 1951

Der MTV für Redakteure an Tageszeitungen, abgeschlossen zwischen dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. und dem Deutschen Journalistenverband e. V., der IG Druck und Papier (dju) und der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft aus dem Jahre 1951, galt bis Dezember 1976 in der am 1. Dezember 1971 veränderten Fassung.⁴⁵ Auch in diesem MTV steht im Vordergrund der Gewissens- und Gesinnungsschutz des Journalisten. In § 13 Abs. 4 MTV ist festgelegt, daß der Anstellungsvertrag ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist gekündigt werden kann, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Als wichtiger Grund gelten insbesondere grobe Verstöße gegen die vereinbarten Richtlinien. §§ 14 und 15 MTV regeln entsprechend dem Tarifvertrag von 1926 die Rechte des Redakteurs bei Veränderung der grundsätzlichen Haltung der Zeitung durch den Verleger und bei Veräußerung des Unternehmens.

III. Die weitere Entwicklung

Über diese Regelungen hinaus sind der DJV und die IG Druck und Papier mit weiteren Entwürfen für eine tarifvertragliche Absicherung des Verhältnisses Redakteur/Verleger an die Öffentlichkeit getreten.⁴⁶ Über den bisherigen Rahmen hinaus enthält der Entwurf folgende Bestimmungen:

Ziffer 2 legt verbindlich die Grundsatzkompetenz des Verlegers und die Detailkompetenz des Redakteurs fest.

Ziffer 3: „Bestehen Zweifel, ob eine Veröffentlichung den Richtlinien für die grundsätzliche Haltung der Zeitung entspricht, so hat der Chefredakteur vor der Veröffentlichung die Auslegung mit dem Verleger abzustimmen.“

⁴⁵ abgedruckt in: Der Journalist, Heft 3,72 Beilage

⁴⁶ Siehe zusammenfassend: Skriver S. 111 ff

Ziffer 4: „Eine Abstimmung mit dem Verleger ist auch dann herbeizuführen, wenn eine Veröffentlichung voraussehbar einen unzumutbaren Schaden für die Zeitung oder eine Haftung des Verlegers zur Folge haben kann. Bei der Entscheidung hat die öffentliche Aufgabe den Vorrang.“

In den Durchführungsbestimmungen zum Vertrag heißt es zu Ziffer 2:

„1. In der Redaktionsordnung sind die Befugnisse des Chefredakteurs, der Ressortleiter, der Redakteure und der Redaktionskonferenz festzulegen. Die Redaktionsordnung wird vom Chefredakteur im Benehmen mit dem Verlag aufgestellt. Das gleiche gilt bei Änderung der Redaktionsordnung . . .

3. Das Recht des Verlegers in seiner Eigenschaft als Herausgeber, in Einzelfällen eine Veröffentlichung auch ohne Zustimmung der Redaktion vorzunehmen, bleibt unberührt, sie muß jedoch als eigene Veröffentlichung des Herausgebers deutlich gekennzeichnet sein.

4. Jede nach Abschluß des Anstellungsvertrages erfolgende Bestimmung über die grundsätzliche Haltung der Zeitung darf den Rahmen allgemeiner Richtlinien nicht überschreiten. Sie gilt im Zweifel als Richtungsänderung . . .“

Die Durchführungsbestimmungen zu Ziffer 3 machen in Punkt 2 Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen von Redakteuren und Volontären sowie die Beschäftigung ständiger Mitarbeiter von der Zustimmung des Chefredakteurs abhängig.

Am 17. Juni 1970 einigten sich die Verhandlungskommissionen der Verbände (BDZV, DJV, dju, IG Druck und Papier) über den Text eines Vertrages über die Zusammenarbeit zwischen Verlegern und Redakteuren, der jedoch von den drei Journalistenverbänden abgelehnt wurde. Dieser Entwurf bestätigte die Grundsatzkompetenz des Verlegers, betonte darüber hinaus, für den Fall, daß Fragen von grundsätzlicher Bedeutung neu auftreten, die eine Festlegung erfordern, diese unter Wahrung der grundsätzlichen publizistischen Haltung der Zeitung durch den Verleger nach Absprache mit dem Chefredakteur und den zuständigen Redakteuren erfolge (Richtlinienkompetenz des Verlegers).⁴⁷ Der Redakteur sollte danach „innerhalb des kraft Grundsatz- und Richtlinienkompetenz des Verlegers gesetzten Rahmens“ die Detailkompetenz haben. Ferner sollte für Chefredakteur und Redakteure (in größeren Redaktionen über Redaktionsausschüsse) ein Recht auf Unterrichtung und Anhörung bestehen. Bei Einstellungen, Entlassungen oder Versetzungen von Redakteuren, Volontären und ständigen Mitarbeitern ohne Vorliegen eines wichtigen Grundes sollte die Zustimmung des Chefredakteurs eingeholt werden.

⁴⁷ Siehe dazu: Kull, DÖV 72, 453

Die IG Druck und Papier und die drei Journalistenverbände legten wenig später (am 8. Dezember 1970 und 14. Juli 1971) einen weiteren Vertragsentwurf vor, der folgende weiterführende Bestimmungen vorsah:

Verleger, Chefredakteure und Journalisten müssen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Verleger und Redaktion über die Auslegung der grundsätzlichen Haltung abstimmen. Redaktionssprecher nehmen die publizistischen Interessen der Journalisten gegenüber dem Verleger wahr, in größeren Redaktionen übernimmt diese Funktion der Redaktionsausschuß, der durch die Redaktionsversammlung geheim gewählt wird. Die Mitwirkungsrechte des Redaktionsausschusses erstrecken sich auf ein umfassendes Informationsrecht und auf ein Anhörungs- und Unterrichtsrecht in redaktionellen, wirtschaftlichen und personellen Angelegenheiten.⁴⁸ Eine Einigung über einen Entwurf konnte nicht erzielt werden. Die Tarifvertragsverhandlungen sind fortgesetzt worden. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen standen die mit der Grundsatzkompetenz, der Richtlinienkompetenz und den personellen Veränderungen verbundenen Probleme.⁴⁹

In diesen Punkten legte man den Verhandlungsdelegationen am 30. Mai 1972 folgende Regelungsentwürfe vor⁵⁰:

1. „In neu auftretenden Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, das heißt Fragen, die über die Tagesaktualität hinausgehen und sich auf die publizistische Linie der Zeitung auswirken, kann der Verleger (Herausgeber) unter Wahrung der allgemeinen Haltung die Einstellung der Zeitung hierzu festlegen. Dies setzt voraus, daß über die Festlegung trotz ernsthaften Bemühens zwischen dem Verleger (Herausgeber), dem Chefredakteur und den sachlich betroffenen Redakteuren kein Einvernehmen erzielt werden konnte. Auf Wunsch eines Beteiligten hat die Festlegung schriftlich zu erfolgen.

2. Vor allen Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen ist der Redaktionsausschuß rechtzeitig zu unterrichten. Vor der Entscheidung hat der Verleger (Herausgeber) oder sein Beauftragter, der die Entscheidung trifft, den Redaktionsausschuß anzuhören, wenn dieser oder der betroffene Redakteur es innerhalb einer Woche verlangt, die Anhörung hat unverzüglich stattzufinden.“

Diese Formulierungen wurden am 10. Juli 1972 vom Gesamtvorstand des DJV abgelehnt.⁵¹ Es wurden die folgenden Vorschläge gemacht:

„In neu auftretenden Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, die über die Tagesaktualität hinausgehen und sich auf die publizistische Linie der Zeitung auswirken, kann der Verleger (Herausgeber) unter Wahrung der all-

48 Siehe Weber, Innere Pressefreiheit S. 15

49 Siehe Weber, Innere Pressefreiheit S. 16

50 zitiert nach ZV+ZV 1972/S. 1140

51 Weber, Innere Pressefreiheit S. 16

gemeinen Haltung die Einstellung der Zeitung festlegen. Dies setzt voraus, daß über die Festlegung trotz ernsthaften Bemühens zwischen dem Verleger (Herausgeber) und den sachlich betroffenen Redakteuren kein Einverständnis erzielt werden konnte und auch eine Einigung mit dem Redaktionsausschuß nicht zustande gekommen ist. Macht der Verleger von dieser Möglichkeit, die Haltung der Zeitung gegen den Willen der Redakteure festzulegen, Gebrauch, dann ist diese Entscheidung in der Zeitung zu publizieren und zu begründen. Den Redakteuren, die sich dieser Entscheidung aus Gewissensgründen nicht anschließen vermögen, steht der Schutz des § 14 MTV zu mit der Maßgabe, daß sie über die dort vorgesehene Regelung hinaus Anspruch auf sechs weitere Monatsgehälter haben. Alle personellen Veränderungen innerhalb der Redaktion (Einstellungen, Versetzungen, Umsetzungen, Entlassungen) können nur mit Zustimmung des Chefredakteurs nach Anhören des zuständigen Ressortleiters und mit Zustimmung des Redaktionsausschusses beziehungsweise des Redaktionssprechers vorgenommen werden . . . Da der Chefredakteur des besonderen Vertrauens der Redaktion bedarf, darf er nicht angestellt oder entlassen werden, wenn die Redaktionsversammlung mit Mehrheit widerspricht.⁵²

IV. Manteltarifvertrag für Redakteure an Tageszeitungen von 1976

Am 1. 10. 1976 endlich einigten sich der BDZV e. V. einerseits und der DJV e. V., die Industriegewerkschaft Druck und Papier/dju und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft andererseits auf einen gemeinsamen Text für einen MTV für Redakteure an Tageszeitungen.⁵³ Der Vertrag trat am 1. Januar 1977 in Kraft. Über die innere Pressefreiheit enthält der Vertrag nur wenige Regelungen. Erwähnenswert ist § 2 (1), welcher Verlag und Redakteuren einen Anspruch auf einen schriftlichen Anstellungsvertrag zusichert.

Außerdem soll der Vertrag die Verpflichtung des Redakteurs auf die Innehaltung von Richtlinien für die grundsätzliche Haltung der Zeitung enthalten (§ 2, 2 c). §§ 15, 16 und 17 bestimmen die Rechte bei Änderung der grundsätzlichen Haltung der Zeitung durch den Verleger, bei Veräußerung des Unternehmens oder eines Verlagsobjektes und bei eventueller Kündigung im Zuge von Kooperation und Konzentration.

V. Tarifvertragskonzept zwischen den SPD-Presseunternehmen und der IG Druck und Papier

Besondere Aufmerksamkeit verdient ein Konzept, welches zwischen den SPD-Presseunternehmen und der IG Druck und Papier erarbeitet wurde

⁵² zitiert nach ZV+ZV 72/1140

⁵³ Siehe BDZV e. V., DJV e. V., dju, DAG: Manteltarifvertrag für Redakteure an Tageszeitungen

und im September 1976 der Öffentlichkeit vorgelegt wurde. Es besteht aus drei Tarifverträgen, deren Inhalt die volle Parität im Aufsichtsrat der Dachgesellschaft der 14 SPD-Unternehmen und den Verzicht der SPD auf den Tendenzschutz des BetrVG vorsieht.⁵⁴

Im einzelnen umfaßt die Vereinbarung folgende Punkte:

1. Der erste Vertrag beinhaltet die Mitbestimmung des Betriebsrates, der die vom Tendenzschutz bisher ausgeschlossene Bildung von Wirtschaftsausschüssen in den Einzelbetrieben und eines zentralen Wirtschaftsausschusses für die Dachgesellschaft sowie die personelle Mitbestimmung regelt. In den Redaktionen reichen die personellen Mitbestimmungsbefugnisse des Betriebsrates bis an die Grenze genau definierter tendenzbezogener Einzelmaßnahmen.⁵⁵

2. Ein zweiter Vertrag regelt die Zusammenarbeit zwischen Verlag und Redaktion und damit den eigentlichen tendenzbezogenen Bereich. Einem Redaktionsausschuß werden weitgehende personelle Mitbestimmungsrechte eingeräumt. Gegen den Willen der Mehrheit dieses Ausschusses darf weder ein Chefredakteur noch ein Ressortleiter noch irgendein anderes Mitglied der Redaktion entlassen, eingestellt oder versetzt werden. Auch die vom Verleger grundsätzlich festzulegende publizistische Haltung der Zeitung darf gegen die Mehrheit des Redaktionsausschusses nicht geändert werden. Bei wesentlichen Änderungen des Redaktionsetats muß die Stellungnahme dieses Gremiums berücksichtigt werden.⁵⁶

Ein dritter Vertrag bestimmt die volle paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat der Dachgesellschaft.

C. Gesetzentwürfe

Seit dem 1. Weltkrieg wurden außerdem Bemühungen unternommen, die Rechtsverhältnisse der Presse durch Journalisten- und Pressegesetze zu regeln. Bis heute hat keiner der zahlreichen Entwürfe Gesetzeskraft erlangt, was nicht zuletzt Ausdruck der Zerstrittenheit über Inhalt, Ziel und Notwendigkeit eines solchen Gesetzes ist.

54 Vgl. hierzu: RWJV-Journal 5/76 S. 9; siehe dazu auch: Bartsch, Bispinck in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1387

55 Damit werden den Betriebsräten zum erstenmal in publizistischen Fragen Mitbestimmungsrechte eingeräumt

56 Vgl. auch hierzu: RWJV-Journal 5/76 S. 9

I. Journalistengesetze

1. Entwurf eines Reichstarifvertrages und eines Redakteurgesetzes von 1924

Der Reichsverband der Deutschen Presse als Berufsorganisation der Redakteure erarbeitete zu Beginn der 20er Jahre den Entwurf eines Reichstarifvertrages und eines Redaktionsgesetzes.⁵⁷ Der Gesetzentwurf betreffend die Rechtsverhältnisse der Redakteure, entstanden 1924 unter dem Eindruck des sozialpolitischen Umbruchs, den die Revolution 1918 ausgelöst hatte⁵⁸, enthielt im wesentlichen Bestimmungen, welche die arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Verleger als Arbeitgeber und dem Redakteur als Arbeitnehmer regelten. Die wichtigsten Festlegungen dieses Gesetzentwurfs fanden später Aufnahme in den 1. MTV für Redakteure an deutschen Tageszeitungen vom 9. Januar 1926.⁵⁹

Besonders erwähnt sei § 13, wonach gegen den ausdrücklichen Willen des Redakteurs keine Veröffentlichung im redaktionellen Teil der Zeitung vorgenommen werden darf. Bedeutend ist auch, daß der Entwurf als wesentliche Aufgabe der Presse die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses bezeichnet (§ 14) und den Versuch unternimmt, die Aufgabenbereiche von Verleger und Redakteur unter diesem Gesichtspunkt abzugrenzen.

Schließlich sollte die innere Ordnung der Presse durch paritätisch besetzte Pressekammern hergestellt werden (§ 16).⁶⁰

2. Referentenentwurf eines Journalistengesetzes von 1924

„Gesetz über die Rechte und Pflichten der Schriftleiter periodischer Druckschriften.“⁶¹

Wie der Entwurf des Reichsverbandes (§ 2) geht auch der Referentenentwurf in § 4 davon aus, daß der Verleger die allgemeine, wirtschaftliche und kulturelle Aufgabe und Richtung der Druckschrift bestimmt (Grundsatzkompetenz).⁶² Die Detailkompetenz wird in beiden Entwürfen dem Redakteur zugestanden (§ 13 Reichsverbandsentwurf, § 5 Referentenentwurf).

§ 6 des Referentenentwurfs verpflichtet den Schriftleiter, im Rahmen seiner Berufspflichten auch auf die Erhaltung des Bestandes der Druckschrift und ihrer überlieferten Gepflogenheiten Rücksicht zu nehmen, und den in dieser Beziehung an ihn gerichteten Wünschen des Verlegers insofern zu entsprechen, als nicht überwiegende öffentliche Interessen dem entge-

⁵⁷ abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 10 ff

⁵⁸ Schmidt-Osten in Journalistengesetze und Pressegesetze S. 7

⁵⁹ abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 10 ff

⁶⁰ Vgl. Schmidt-Osten in Journalistengesetze und Pressegesetze S. 7

⁶¹ abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 13 ff

⁶² Vgl. dazu: Weber, Innere Pressefreiheit S. 17

genstehen.“ Bestehen Zweifel, ob sich eine Veröffentlichung im Rahmen der festgelegten allgemeinen Richtung (§ 4) hält, soll sich der Schriftleiter vorher mit dem Verleger ins Benehmen setzen. Kommt eine Einigung nicht zustande, darf der Verleger den Abdruck nur dann verweigern, wenn die Veröffentlichung eine Strafverfolgung oder eine Schadenshaftung für ihn zur Folge haben kann (§ 6).⁶³

In §§ 8–13 gewährleistet der Referentenentwurf schließlich den vollen Gesinnungsschutz des Schriftleiters beim Wechsel des Verlegers und bei unzumutbarer Richtungsänderung.

3. „Journalistengesetz“-Entwurf des Deutschen Journalisten-Verbandes von 1953⁶⁴

Schon durch seine Einführung setzt der Entwurf neue Akzente:

„Um der Presse die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe in Freiheit und Unabhängigkeit zu ermöglichen und dadurch den Bestand der parlamentarischen Demokratie zu sichern, hat der Bundestag das folgende Gesetz beschlossen. Es gebietet Journalisten, der Wahrheit, dem Recht und dem allgemeinen Wohl zu dienen. Es verbietet die irreführende Verquickung privater und öffentlicher Interessen.“⁶⁵ Die grundsätzliche Richtung des Druckwerks soll der Verleger nach Anhörung des Chefredakteurs und der leitenden Redakteure in Richtlinien festlegen (§ 9).

§ 12 sieht für eine Redaktion von mehr als drei (alternativ fünf) Redakteuren und festen Mitarbeitern eine Redaktionsordnung verbindlich vor, die der Chefredakteur der Redaktion im Entwurf vorzulegen hat. Sie regelt im einzelnen die redaktionelle Arbeit im Rahmen der Richtlinien und wird mit Stimmenmehrheit beschlossen. Sie bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Verlegers.

Gemäß § 13 soll die Redaktionsordnung besondere Bestimmungen über das Mitspracherecht der Redaktion über Herausgabe und Einstellung periodischer Druckwerke und das Recht der Redaktion zur Einsichtnahme in die Geschäftsbücher und geschäftlichen Vorgänge des Verlags enthalten.⁶⁶

Verfügungen und Anordnungen des Verlegers, die persönliche und Arbeitsverhältnisse der Redaktion betreffen, bedürfen zur Wirksamkeit der Gegenzeichnung des Chefredakteurs (§ 14).

§§ 16/17 regeln den Gesinnungsschutz in üblicher Weise bei Besitzveränderungen auf der Verlegerseite oder wenn die Richtlinien nachträglich geändert oder ergänzt werden.

⁶³ Vgl. dazu: Weber, Innere Pressefreiheit S. 18

⁶⁴ abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 22 ff

⁶⁵ Journalistengesetze und Pressegesetze S. 22

⁶⁶ Weber, Innere Pressefreiheit S. 18

II. Pressegesetze

1. Kommissionsentwurf für ein Reichspressegesetz von 1931/32

Initiator dieses Gesetzesentwurfes war Kurt Häntzschel, Leiter der Presseabteilung im Reichsinnenministerium.⁶⁷ Der Entwurf wurde im Jahre 1932 verabschiedet, konnte jedoch nicht Gesetz werden, da er den politischen Umwälzungen von 1933 zum Opfer fiel.⁶⁸

§ 10 des Entwurfs erklärt unter der Überschrift „Innere Pressefreiheit“ einschränkender als heute üblich⁶⁹ „Rechtsgeschäfte jeder Art, die mit Rücksicht auf wirtschaftliche Vorteile, insbesondere im Hinblick auf den oder im Zusammenhang mit dem Abschluß von Anzeigenverträgen die Gestaltung des Textteils einer Zeitung oder politischen Zeitschrift binden sollen“ wegen Verstoßes gegen die guten Sitten für ungültig. Näheres über die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Verlag und Redaktion enthält der Entwurf nicht. Vielmehr regelt er schwerpunktmäßig presseordnungsrechtliche und strafrechtliche Fragen, die mit dem Betrieb eines Presseunternehmens zusammenhängen.

2. Reichspressegesetz – Entwurf des Reichsverbandes der Deutschen Presse von 1932/33⁷⁰

Dieser Entwurf, vorerst letzter Versuch, ein freiheitliches Berufs- und Presserecht zu schaffen⁷¹, trägt die Züge des Kompromisses. Der Entwurf knüpft an den Kommissionsentwurf von 1931/32 an.

§§ 9ff enthalten Bestimmungen über innere Pressefreiheit: Es wird danach mit Gefängnis- und Geldstrafe bedroht, „wer den Verleger, Redakteur, Mitarbeiter oder Verbreiter einer periodischen Druckschrift durch Androhung wirtschaftlicher oder anderer Nachteile zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung hinsichtlich der Gestaltung des Textteils zu nötigen sucht“. Das Verhältnis zwischen Redaktion und Verlag im engeren Sinne findet unter dieser Überschrift keine Erwähnung.

67 Schmidt-Osten, Journalistengesetze und Pressegesetze S. 35

68 Schmidt-Osten, Journalistengesetze und Pressegesetze S. 35

69 Weber, Innere Pressefreiheit S. 19

70 in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 55 ff

71 Schmidt-Osten, Journalistengesetze und Pressegesetze S. 35

3. Leitsätze für ein Pressegesetz der „Aktionsgruppe Heidelberg“ von 1949⁷²

Die Leitsätze sind nach den Erläuterungen⁷³ auf die grundsätzlichen Überlegungen zurückzuführen, „daß jede pressegesetzliche Regelung in der modernen Massendemokratie vor drei Aufgaben steht:

1. Sicherung des in der Verfassung verankerten Grundrechts auf freie Meinungsäußerung für das Gebiet der Presse,
2. Sicherung schutzwürdiger Interessen der Allgemeinheit und des einzelnen vor einem Mißbrauch der Pressefreiheit,
3. Festlegung von Ordnungsbestimmungen für die Presse“.

In bezug auf die innere Pressefreiheit hält die Aktionsgruppe die folgenden Festlegungen für wesentlich:

„Der Verleger trägt die Verantwortung für die mit der Herausgabe einer periodischen Druckschrift verbundenen Aufgaben, insbesondere für die grundsätzliche Haltung der periodischen Druckschrift. Der Redakteur trägt die Verantwortung für den redaktionellen Inhalt und seine Gestaltung im einzelnen.“⁷⁴

4. Die Entwürfe des DJV für ein Bundespressegesetz von 1950 und 1954⁷⁵

Die Frage der inneren Pressefreiheit wird in den Entwürfen nicht berührt. Allerdings erfolgt eine ausdrückliche Berufung auf die öffentliche Aufgabe der Presse.⁷⁶

5. Der Bundespressegesetzentwurf der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger von 1950⁷⁷

Der Entwurf begnügt sich unter der Überschrift „Die innere Ordnung der Presse“ damit, unter § 4 die Verantwortlichkeit des Verlegers für die Herausgabe, insbesondere die grundsätzliche Haltung und Gestaltung, und die des Redakteurs für den redaktionellen Inhalt, festzustellen.

72 in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 64 ff; der Aktionsgruppe gehörten u. a. Eugen Kogon, Otto Küster, Dolf Sternberger, Ernst Walz und Alfred Weber an

73 Journalistengesetze und Pressegesetze S. 64

74 Leitsätze B III 2 in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 67 ff

75 abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 67 ff

76 § 1 (1) der ersten Fassung von 1950

77 abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 91 ff

6. Der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums für ein Bundespressegesetz aus dem Jahre 1952⁷⁸

Dieser Entwurf greift die Frage der Kompetenzabgrenzungen zwischen Verleger, Chefredakteur und Redakteuren erneut auf. Nach § 14 Abs. 2 hat der Verleger einer Zeitung die Grundsätze für Haltung und Zielsetzung der Zeitung in schriftlicher Vereinbarung mit dem Chefredakteur niederzulegen. Der Chefredakteur hat danach im Rahmen dieser Grundsätze Entscheidungsfreiheit bei der Gestaltung des Textteils (§ 15). „Der Verleger darf einen Redakteur wegen der von ihm redaktionell vertretenden geistigen Haltung nur kündigen, wenn dieser entweder gegen die öffentlichen Pflichten des I. Abschnitts oder gegen die schriftlich niedergelegten Grundsätze (siehe § 14 Abs. 2) verstößt“ (§ 19 Abs. 2).

Nachdem all diese Entwürfe keine Gesetzeskraft erlangen konnten, unternahm der Bund gemeinsam mit den Ländern durch die Erstellung eines Modellentwurfs für ein Landespressegesetz in den Jahren zwischen 1959 und 1963 einen weiteren Anlauf. Dieser Modellentwurf wurde zum Vorbild für die in den Jahren 1964–1966 erlassenen Landespressegesetze, die jedoch wiederum keine Rechtseinheitlichkeit schaffen konnten, da die Länder Bayern und Hessen ihre Landespressegesetze von 1949 beziehungsweise 1958 nicht änderten und außerdem die zwischen 1964 und 1966 erlassenen Gesetze nicht unerheblich voneinander abwichen.⁷⁹

7. Entwurf eines Bundes-Presserahmengesetzes der IG Druck und Papier vom Oktober 1968⁸⁰

Im Vergleich zu den vorhergegangenen Entwürfen muß dieser in bezug auf die Regelung der inneren Pressefreiheit als außergewöhnlich weitreichend bezeichnet werden. Gemäß § 3,1 sind Träger der öffentlichen Aufgabe der Presse die Redaktionen. Die Verleger sind nicht berechtigt, „in die laufende Gestaltung der Presseerzeugnisse durch die Redaktionen einzugreifen, Weisungen über Art, Inhalt und Umfang von Veröffentlichungen zu erteilen oder in anderer Weise redaktionelle Tätigkeiten auf Grund wirtschaftlicher Besitzverhältnisse zu beeinflussen“.

Der Verlag soll den Chefredakteur in Übereinstimmung mit den verantwortlich zeichnenden Redakteuren berufen (§ 3,2). Das gleiche gilt bei einer Kollegialverfassung der Redaktion für die Berufung des verantwortlichen Leiters eines Redaktionsressorts.

Durch § 3,3 wird der Verlag verpflichtet, die grundsätzliche publizistische und politische Tendenz seines Erzeugnisses schriftlich festzulegen. Nur

78 abgedruckt in: Journalistengesetze und Pressegesetze S. 77 ff

79 Vorläufige Begründung zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums für das Bundespressegesetz in: Projektgruppe Innenministerium, Law and Order für die Presse, Genschers Schubladengesetz S. 19

80 abgedruckt in: Skriver S. 121/122

die offensichtliche Mißachtung dieser Tendenz, die Bestandteil des Anstellungsvertrages sein soll, berechtigt zur Entlassung eines Redakteurs.

8. Entwurf eines „Gesetzes zur Förderung der Informations- und Pressefreiheit“ einer sozialdemokratischen Arbeitsgruppe⁸¹, weitergeführt durch einen Kreis sozialdemokratischer Juristen⁸²

Der Entwurf sieht eine Regelung der inneren Pressefreiheit über Ergänzungen und Einfügungen des Betriebsverfassungsgesetzes vor. Die Vorschläge beziehen sich schwerpunktmäßig auf den § 81 BetrVG a. F. (d. h. § 118 BetrVG n. F.). Im wesentlichen enthält der Entwurf eine erweiterte redaktionelle Mitbestimmung über Redaktionsvereinbarungen und eine genau festgelegte Kompetenzabgrenzung zwischen Verleger und Redakteuren:

Der Verleger hat die Grundsatzkompetenz, die Redakteure die Detailkompetenz. Hierauf bezogene Einzelweisungen des Verlegers sind unbeachtlich.

Es soll ein Redaktionsrat gebildet werden, der bei Auslegungsfragen der Redaktionsvereinbarungen zu entscheiden hat und bei Änderungen der Grundsätze der redaktionellen Ausrichtung, der Unternehmensform, der Besitz- und Beteiligungsverhältnisse, bei geplantem Zusammenwirken mit anderen Verlagen, bei Änderungen des Typs der Zeitung und des Redaktionsetats zu unterrichten und zu hören ist.⁸³ Dem Verleger bleibt die Entscheidung über unternehmerische Grundsatzfragen mit erheblichem finanziellen Risiko. Der Redaktionsrat besteht aus gewählten Vertretern der Redakteure, dem Chefredakteur und dem Verleger, je einem gewählten Vertreter der Anzeigen- und Vertriebsabteilung sowie einem Mitglied des Betriebsrates. „Die gewählten Vertreter müssen eine Mehrheit von mindestens einer Stimme im Redaktionsrat haben.“⁸⁴ Außerdem hervorzuheben ist die Betonung, daß ein Chefredakteur vom Verleger nicht angestellt oder entlassen werden kann, wenn der Redaktionsrat mit Dreiviertelmehrheit widerspricht.⁸⁵ Auch der Ressortleiter soll nur im Einvernehmen mit dem Chefredakteur und dem Redaktionsrat angestellt oder entlassen werden.⁸⁶

9. Entwurf eines Gesetzes zum Schutze freier Meinungsbildung und Dokumentation des Arbeitskreises Pressefreiheit⁸⁷

Anlaß für die Bemühungen des Professorenkreises, einen Gesetzentwurf vorzulegen, war die zunehmende Konzentration wirtschaftlicher Macht im

81 auszugsweise abgedruckt in: Skriver S. 124 ff

82 abgedruckt in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1971/S. 312 ff

83 Vgl. Skriver S. 125

84 Skriver S. 126

85 Skriver S. 126

86 Skriver S. 126

87 in: Armbruster, Arndt, Bachof u. a.: Pressefreiheit S. 155 ff

Pressebereich und die damit verbundene Gefahr des Mißbrauchs dieser Macht.⁸⁸

Artikel II des Vorentwurfs befaßt sich ausschließlich mit innerer Pressefreiheit.⁸⁹ Daraus hervorzuheben ist, daß für jede Zeitung oder Zeitschrift ein Herausgeber zu bestellen ist (§ 2,1), der die Richtlinienkompetenz innehat (§ 2,2). Dieser entscheidet auch über die Ernennung und Entlassung des Chefredakteurs und der Redakteure.

Einzelweisungen des Verlegers oder Herausgebers an Redaktionsmitglieder sind unzulässig (§ 4,1). In Redaktionen von mehr als fünf Mitgliedern wird ein Redaktionsbeirat gebildet (§ 6,1), dem der Verleger, der Herausgeber, zwei Redaktionsmitglieder und eine verlagsfremde natürliche Person angehören. Der Redaktionsbeirat schlichtet Streitigkeiten zwischen Verleger, Herausgeber und Redaktion sowie zwischen Chefredakteur und der Redaktion (§ 7,1 S. 1). Der Beirat hat ein Anhörungsrecht bei Änderung des Statuts oder der allgemeinen Richtlinien (§ 7,1 S. 1). Er berät den Herausgeber bei der Auswahl des Chefredakteurs und der Ressortleiter (§ 7,2 S. 1). Die Kündigung des Chefredakteurs ist unwirksam, wenn der Redaktionsbeirat ihr widerspricht (§ 7,2 S. 1). Der Beirat kann auch wesentlichen Umschichtungen und Veränderungen des Redaktionsetats widersprechen. Die von den Kürzungen unmittelbar betroffenen Redaktionsmitglieder sind unter Anspruch auf mindestens zwei weitere Monatsgehälter zur Kündigung berechtigt (§ 7,3).

10. Entwurf eines Gesetzes über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse des Bundesinnenministeriums aus dem Jahre 1972⁹⁰

Was die innere Pressefreiheit betrifft, ist hervorzuheben, daß nach diesem Entwurf Chefredakteur und Redakteure vor Änderung der allgemeinen publizistischen Haltung durch den Verleger zu unterrichten und zu hören sind (§ 9,3). Bei Zweifeln über eine Veröffentlichung entscheiden Verleger und Chefredakteur gemeinsam nach Anhörung des zuständigen Ressortleiters (§ 9,4). Vor Änderung der Unternehmensform, der Eigentums- und Beteiligungsverhältnisse, des Etats und bei geplantem Zusammenwirken mit anderen Verlegern sind Chefredakteur und Redakteure zu unterrichten, was im Einzelfall auch unterbleiben kann (§ 11,1). Eine Redaktionsordnung wird vereinbart (§ 12), Redaktionsvertretungen vertreten die Rechte der Redakteure (§ 13). Redakteure werden nur im Einvernehmen mit dem Chefredakteur und nach Anhörung der Redaktionsvertretung eingestellt, versetzt oder entlassen (§ 14).

⁸⁸ Vorwort zu „Pressefreiheit“ S. 7

⁸⁹ Vorwort zu „Pressefreiheit“ S. 190

⁹⁰ veröffentlicht in: Die Projektgruppe Innenministerium stellt vor, Law and Order für die Presse, Genschers Schubladengesetz S. 56 f

11. Entwurf einer Gruppe sozialdemokratischer Abgeordneter des Hessischen Landtages zur Änderung des Hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse⁹¹

Dieser Gesetzentwurf enthält in seiner Ausführlichkeit die bislang umfassendsten Vorschläge zur Regelung der inneren Pressefreiheit. Neben schon in vorhergehenden Entwürfen gleich oder ähnlich behandelten Tatbeständen ist besonders hervorzuheben:

„Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Verleger (Herausgeber) und Journalist über die Auslegung der grundsätzlichen Haltung des periodischen Druckwerkes müssen sich Verleger, Chefredakteur und Journalist nach Maßgabe dieser Bestimmungen einigen. Bestehen Zweifel über eine einzelne Veröffentlichung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit der grundsätzlichen Haltung des periodischen Druckwerkes, so ist die Einigung zwischen Chefredakteur, dem für die Veröffentlichung verantwortlichen Ressortleiter, dem Vertreter des Verlegers (Herausgebers) und dem Verfasser der Veröffentlichung sowie dem Redaktionsausschuß herbeizuführen“ (§ 11,4). Ist eine Einigung nicht zu erzielen, soll ein Schlichtungsausschuß entscheiden.

Jede Zeitung vereinbart eine Redaktionssatzung (§ 12,1), die Gesamtheit aller Journalisten bilden die Redaktionsversammlung (§ 12,2).

Ein Schlichtungsausschuß (paritätisch besetzt) wird gebildet (§ 12,3).

Änderungen der grundsätzlichen publizistischen Haltung bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der Redaktionsversammlung (§ 13,2).

Alle Änderungen des Redaktionsetats und Stellenplans, der Unternehmensform, der Eigentums- und Beteiligungsverhältnisse, alle Maßnahmen, die organisatorisch und technisch die Arbeit der Redaktion berühren, alle personellen Veränderungen innerhalb der Redaktion können nur mit Zustimmung des Redaktionsausschusses beschlossen werden (§ 13,3, § 14,1).

Der Chefredakteur kann nur mit Zustimmung der Redaktionsversammlung eingestellt oder entlassen werden (§ 14,2).

12. Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes von 1974

Der bislang letzte Versuch, zu einer bundeseinheitlichen Regelung des Presserechts zu gelangen, wurde im Jahre 1974 abgeschlossen und als

⁹¹ Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, Drucksache (ohne Nummer): Der sog. „Strelitz-Entwurf“, benannt nach dem Initiator, Dr. Strelitz. Beteiligt waren noch die Abgeordneten Clauss, Vorbeck, Bayer, Lüttger, Kronawitter und Fraktion, veröffentlicht 1973

Entwurf eines Bundespresserechtsrahmengesetzes (Stand 25. Juli 1974) vorgelegt.⁹²

In den §§ 10–25 des Entwurfs kommt der eindeutige Wille zum Ausdruck, die vielen verschiedenartigen Anregungen zur Regelung der inneren Pressefreiheit aus vorhergegangenen Entwürfen, aus juristischen und publizistischen Gutachten und nicht zuletzt aus der täglichen Pressearbeitspraxis zu verarbeiten. Folglich trägt auch dieser Entwurf die Züge des Kompromisses. So sollen vor Änderung der Grundsätze für die publizistische Haltung der Zeitung durch den Verleger der Chefredakteur und die Redaktionsvertretung nur gehört werden (§ 11,1).

Der Redakteur behält für diesen Fall ein Kündigungsrecht mit dem Anspruch auf Fortzahlung seines Gehalts bis zum Ablauf von sechs Monaten über die für das bisherige Arbeitsverhältnis geltende Kündigungsfrist hinaus (§ 11,3).

Bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (Richtlinienkompetenz) entscheidet der Chefredakteur im Benehmen mit dem Verleger (§ 12,1). Der Verleger kann eine vom Chefredakteur getroffene Richtlinie unter bestimmten Voraussetzungen (siehe § 12,1) aufheben. Die Redaktionsvertretung kann mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Richtlinie widersprechen. Es besteht ein Kündigungsrecht des Redakteurs, falls eine Tätigkeit unter einer solchen Richtlinie unzumutbar ist (§ 12,4).

Chefredakteur, Verleger und der zuständige Ressortleiter entscheiden über die Veröffentlichung eines Beitrages, der „unzumutbare Folgen für die Zeitung, den Verlag oder den Verleger“ haben könnte (§ 13,2).

Der Verleger beruft den Chefredakteur. Er hat vorher die Redakteurvertretung zu hören (§ 14). Widerspricht die Redakteurvertretung mit $\frac{2}{3}$ -Mehrheit der Berufung, so besteht Kündigungsrecht für den einzelnen Redakteur (§ 14). Ähnliche Regelungen sind für den Fall der Kündigung des Chefredakteurs getroffen worden (§ 15). Die Einstellung oder Versetzung von Redakteuren erfolgt im Einvernehmen mit dem Chefredakteur und nach Anhörung der Redakteurvertretung (§ 16). In wirtschaftlichen Angelegenheiten des Verlages, die die Arbeit der Redakteure berühren, ist die Redakteurvertretung unter Hinzuziehung des Betriebsrates zu hören (§ 17,2).

92 Vgl. dazu: Kull, NJW 75/815, für den wesentliche Vorschläge dieses Entwurfes mit dem Grundrecht der Pressefreiheit nicht zu vereinbaren sind.

Die Bildung von Redakteurvertretungen oder Redakteurausschüssen beziehungsweise die Wahl eines Redaktionssprechers sind vorgeschrieben (§ 18,1). § 25 des Entwurfs stellt schließlich die Geltung des Gesetzes für festangestellte Journalisten, die nicht Redakteure sind, und für freiberuflich tätige Journalisten fest.⁹³

93 Die Darstellung der vorliegenden Gesetzentwürfe erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die bedeutendsten Entwürfe sind erfaßt. Es mag noch andere geben. Das Anliegen des Verfassers, die verschiedenartigsten Vorstellungen in bezug auf den Problembereich innere Pressefreiheit zu belegen, sollte erfüllt sein.

3. Abschnitt

Notwendigkeit für eine Regelung

Die Tatsache, daß seit vielen Jahrzehnten versucht worden ist, durch Gesetzentwürfe, Tarifverträge und Redaktionsstatute den Bereich der inneren Pressefreiheit einer Regelung zuzuführen, kann als Indiz für das Bedürfnis nach Absicherung dieser Freiheit angesehen werden. Dies allein reicht nicht. Den Befürwortern einer Regelung der inneren Pressefreiheit muß es überzeugend gelingen, zwei Grundvoraussetzungen nachzuweisen:

1. die große Bedeutung der inneren Pressefreiheit für die im Pressewesen tätigen Personen und
2. die hervorragende Rolle der inneren Pressefreiheit für ein freiheitliches Pressewesen insgesamt.

A. Das Grundrecht der Pressefreiheit

1. Seine Einordnung in Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes gewährleistet das Grundrecht der Pressefreiheit. Obwohl die fundamentale Bedeutung, die dieses Grundrecht für den einzelnen und das gesamte Staats- und Gesellschaftsleben einnimmt, allgemein anerkannt ist⁹⁴, herrscht dennoch verbreitet Uneinigkeit über Inhalt und Umfang des Grundrechts der Pressefreiheit. Hier eine kurze Übersicht über die konträren Ansichten in der Literatur:

94 Vgl. dazu: Löffler, Presserecht Bd I, Kap. 5 Rdz 2,4; Leibholz/Rinck, Art. 5, Anm. 1; Wernicke in Abraham/Achterberg/Badura u. a. Art. 5 S. 3; Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 5, Rdz 1; das BVerfG bezeichnet das Grundrecht der Pressefreiheit als ein Grundrecht von „schlechthin konstituierender Bedeutung“ für den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat. Vgl. E/7, 198 (208, 212); 12/113 (125), 205 (260); 20/162 (175, 176)

1. Das Grundrecht der Pressefreiheit als Unterfall der Meinungsäußerungsfreiheit

Ein Teil der Lehre vertritt die Auffassung, das Grundrecht der Pressefreiheit enthalte allein ein subjektiv öffentliches Recht und sei als solches Unterfall der Meinungsäußerungsfreiheit.⁹⁵ Diese Meinung beruft sich auf Art. 118 Abs. 1 WV, welcher nur die Meinungsäußerungsfreiheit durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise verfassungsrechtlich gewährleistete, ohne die Pressefreiheit zu erwähnen.⁹⁶ Nach der Struktur der WV war die Pressefreiheit nur ein Unterfall der Meinungsäußerungsfreiheit.⁹⁷ Für das Grundgesetz gelte dies unverändert. Als Beweis für diese Auffassung wird Art. 18 des Grundgesetzes angeführt, welcher vom Mißbrauch der Meinungsfreiheit, „insbesondere der Pressefreiheit“, spricht.⁹⁸ Daß die Pressefreiheit ausdrücklich in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes aufgenommen worden sei, entwerfe diese Interpretation der Pressefreiheit nicht.

Vielmehr habe der Verfassungsgeber dadurch lediglich zu erkennen geben wollen, daß dieser Erscheinungsform der Meinungsäußerungsfreiheit eine besondere Bedeutung zukomme.⁹⁹

2. Pressefreiheit als selbständiges Grundrecht

Heute wird überwiegend die Auffassung vertreten, daß die Pressefreiheit als selbständiges Grundrecht neben der Meinungsäußerungsfreiheit steht und mit individualrechtlicher und institutioneller Gewährleistungskraft ausgestattet ist.¹⁰⁰

Auch das BVerfG steht auf diesem Standpunkt. Es begründet seine Ansicht mit der bedeutenden Stellung der Presse als Instrument der Bildung der öffentlichen Meinung. Deshalb erschöpfe sich das Grundrecht der Presse-

95 Vgl. Friesenhahn, Festschrift für Otto Kunze S. 24; Kull, DÖV 68/863; Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen S. 17/18; derselbe in: Der Staat 66 S. 1 ff; Bettermann DVBl 63/42; Schnur VVDStRL 22/S. 116 ff/156 ff; Rehinder, Presserecht Rdz 17

96 Siehe dazu: Forsthoff, Festschrift für E. R. Huber S. 13

97 Anschutz, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Art. 118, 1/S. 551; Smend VVDStRL 4/50

98 Vgl. dazu: Friesenhahn, Festschrift für O. Kunze S. 25

99 Czajka S. 145

100 Vgl. Arndt, A., JZ 65/338; derselbe: Die Rolle der Massenmedien S. 13; Schwenk, NJW 62/1321; Dagtoglou, DVBl 64/18; derselbe: Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 12; Groß, Grundzüge S. 39; derselbe, DVBl 66/562, 563; Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 5, Rdz 17, 25 a; Dürig: Summum ius Summa iniuria S. 92; Scheuner, VVDStRL 22/69; derselbe DÖV 71/506; Zippelius, Jus 65/382 S. 148; P. Schneider S. 60/61/65, der jedoch vor einer zu starken Betonung der institutionellen Seite warnt; Vogel, JZ 60/318; Obermayer, Bay-VerwBl 65/398; differenzierend Rebe S. 32, der Pressefreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit als Erscheinungsform derselben Grundfreiheit betrachtet. Soweit die Presse zur Ermöglichung ihrer Äußerung auf das freie Funktionieren ihres technischen Apparates und ihrer sonstigen Organisationen angewiesen sei, werde ihr dieser Schutz durch die Pressefreiheit – über die Meinungsäußerungsfreiheit hinausgehend – zuteil.

freiheit nicht in der bereits in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes enthaltenen Garantie der freien Meinungsäußerung und -verbreitung mittels der Presse, sondern sei mehr als nur ein Unterfall der Meinungsfreiheit, da darüber hinaus die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung gewährleistet sei. Das Gericht betont, daß die institutionelle Sicherung der Presse als eines der Träger und Verbreiter der öffentlichen Meinung im Interesse einer freien Demokratie das subjektiv öffentliche Recht der im Pressewesen tätigen Personen einschließt, ihre Meinung in der ihnen geeignet erscheinenden Form ebenso frei und ungehindert zu äußern wie jeder andere Bürger.¹⁰¹ Die selbständige Bedeutung des Grundrechts der Pressefreiheit kann auf der Grundlage dieser Rechtsprechung und der verbreiteten Überzeugung in der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht mehr bestritten werden.

II. Träger des Grundrechts innerhalb des Presseunternehmens

Die verfassungsrechtliche Beurteilung presserechtlicher Forderungen für den Innenbereich der Presse hängt in hohem Maße von der grundrechtlichen Stellung der Pressefreiheit, bezogen auf die Grundrechtsinhaber, ab. Es darf deshalb in der Diskussion nicht verwundern, wenn sich alle Beteiligten, Betroffenen, Interessierten sowohl als Befürworter wie auch als Gegner einer Regelung der inneren Pressefreiheit auf das Grundrecht der Pressefreiheit berufen.

1. Der Verleger als alleiniger Träger

Unter Hinweis auf das liberale Grundverständnis der Pressefreiheit wird von einer Mindermeinung¹⁰² die Auffassung vertreten, Träger des Grundrechts der Pressefreiheit innerhalb des Presseunternehmens sei allein der Verleger. Der Verfassungsgesetzgeber habe durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes den Verleger als Unternehmer schützen wollen, „der Ideen, Programme, Leistungen geistig und wirtschaftlich schaffender Menschen, Kapital, persönliche Initiativen und Organisationskraft zusammen-

101 Vgl. dazu: BVerfGE 10/121; 12/260; 12/125; 25/256 (268); dazu auch: BVerwGE 28/278, 279; OVG Berlin, DVBl 69/878, 879; BGHZ 51/236 (247). Zur Abgrenzung zwischen subjektivem öffentlichen Recht und institutioneller Garantie siehe auch unten S. 65 ff, insbesondere S. 70

102 Vgl. Czajka S. 97: „Im Innenverhältnis ist die Pressefreiheit danach ein Grundrecht des Verlegers oder Herausgebers des Presseunternehmens.“; Süsterhenn, Die Zeitung, Mai 74, Nr. 7 S. 4; Kull, AfP 70/910, der von dieser Auffassung jedoch in DÖV 72/455 und AfP 72/250 abgerückt ist. Mißverständlich Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen, spricht auf S. 28 von dem Grundrecht des Verlegers und auf S. 33 davon, daß „auch dem Verleger das Grundrecht der Pressefreiheit zusteht“.

faßt und rechtlich repräsentiert“.¹⁰³ Kübler¹⁰⁴ weist hingegen darauf hin, daß diese Auffassung historisch zumindest fragwürdig sei, da der Liberalismus weniger für die Pressefreiheit des Verlegers als vielmehr für die des Publizisten gekämpft habe¹⁰⁵; nicht Cotta, sondern Schubert wurde auf dem Hohenasperg inhaftiert.¹⁰⁶

2. Verleger und Redakteure als gemeinsame Träger

Es gilt heute als herrschend, daß durch die Pressefreiheit solche Personen geschützt sind, die produktiv, vermittelnd oder rezeptiv an der geistig inhaltlichen Kommunikation durch die Presse teilnehmen.¹⁰⁷

Das Bundesverfassungsgericht faßt den Sinn der Pressefreiheit in der Blinkfeuer-Entscheidung wie folgt zusammen:

„Meinungs- und Pressefreiheit wollen die freie geistige Betätigung und den Prozeß der Meinungsbildung in der freiheitlichen Demokratie schützen; sie dienen nicht der Garantie wirtschaftlicher Interessen.“¹⁰⁸ Danach steht sowohl der Verleger – sofern er sich nicht ausschließlich auf die geschäftliche Leistung des Unternehmens beschränkt – als auch der Redakteur unter dem Schutz des Grundrechts der Pressefreiheit.¹⁰⁹ Nicht in den Grundrechtsbereich fallen Drucker, Setzer und alle sonstigen kaufmännischen und technischen Mitarbeiter des Verlages in ihrer beruflichen Eigenschaft.¹¹⁰

3. Pressefreiheit als Journalistenrecht

Außerdem diskutiert die Rechts- und Zeitungswissenschaft eine Meinung, die die Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes ausschließlich als Journalistenfreiheit interpretiert.¹¹¹ Der Redakteur sei vor dem Leser und vor dem Recht der Alleinverantwortliche für den geistigen

103 Süsterhenn S. 4

104 D 39

105 Siehe auch: Schneider, F., Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit S. 101ff

106 Kübler, D 39

107 Rebe S. 48; Löffler, NJW 60/S. 30; Schmidt-Osten, Der Journalist 62/Heft 10 S. 2; F. Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit S. 97/98; Kübler D 48; Dovifat S. 50/51; Schnur, VVDStRL 22/101 f, 147 f; Kull, DÖV 72/455; derselbe AfP 72/250; Ridder, Meinungsfreiheit S. 254; Groß, Verwaltungsgrundschau 11/77 S. 325; Hamann, Grundgesetz-Kommentar Art. 5 Abs. 1 S. 182 weist darauf hin, daß Art. 5 „mehrere unter dem Oberbegriff der Geistesfreiheit einzuordnende Grundrechte“ zusammenfaßt

108 BVerfGE 25/256 (268); vgl. auch: E 10/118 (121, 124); E 20/162 (171 f); E 21/239 f, (271, 273)

109 Für Kull ist dabei entscheidend, daß der Verleger aus Eigenem von der Pressefreiheit Gebrauch macht, während sich der Redakteur die Möglichkeit zur Ausübung von Pressefreiheit durch den Anstellungsvertrag verschafft. Eine Grundrechtskollision, die nach Harmonisierung rief, sei nicht ersichtlich. (DÖV 72/455)

110 Rebe S. 51; a. A. Füchtenbusch S. 22, der als Grundrechtsinhaber auch Verkäufer, Verteiler und Setzer ansieht; Löffler, NJW 60 S. 30 für Drucker

111 Funke S. 119; R. Schmid S. 63; Gerschel, Der Journalist 66/Heft 9 S. 4; Starkulla, Publizistik 1965, 365; Mallmann in Wilfert: Es geht nicht nur um Springer S. 17

Inhalt der Zeitung, lediglich die allgemeine Richtung des Blattes könne vom Verleger bestimmt werden.¹¹² Als Verleger sei der Leiter des Presseunternehmens immer Geschäftsmann¹¹³, weshalb ihm lediglich die Pressengewerbefreiheit zustehe.¹¹⁴

In ihrem Aufsatz über die Entwicklung der inneren Pressefreiheit wird dieser Sachverhalt von Bartsch-Bispinck wie folgt umschrieben:

„Der Verleger . . . ist primär Unternehmer, Produzent und Händler bedruckten Papiers.“¹¹⁵ Im Interesse der Gesellschaft dürfe Pressefreiheit nicht als Verlegerfreiheit interpretiert werden.¹¹⁶ Vielmehr sei für eine demokratische Meinungsbildung die Sicherung der sozialen Kommunikationsvermittlung notwendig. Diese Sicherung erfordere den Journalisten nicht nur als Träger der Pressefreiheit, sondern auch als eigentlichen Gestalter des Mediums.¹¹⁷

Küchenhoff vertritt die Auffassung, als Inhaber politisch erheblicher gesellschaftlicher Macht sei der Verleger nicht in demselben Maße als Grundrechtssubjekt anzusehen wie der Journalist, der solche gesellschaftliche Macht nicht besitze.¹¹⁸ Für den Inhaber solcher politisch erheblichen gesellschaftlichen Macht bestehe weder ein Bedürfnis nach negativem Grundrechtsschutz für eine soziale Minderheitsposition, noch nach Teilhabesicherung, welche er kraft seiner gesellschaftlich-politisch dominierenden Rolle in größerem Maße als andere ohnehin habe und kraft derer er andere von Freiheit und Teilhabe ausschliesse.¹¹⁹

4. Stellungnahme

Das Reichspressegesetz vom 7. Mai 1874 anerkannte in § 20, 2 die Institution des „verantwortlichen Redakteurs“.¹²⁰ Die Figur des „verantwortlichen Redakteurs“ ist aus dem französischen Preßrecht hervorgegangen.¹²¹ Dort wurde in der „Loi sur les journaux et écrits périodiques“ vom 18. Juli 1828 eingehend die Stellung des sogenannten „gérant responsable“ geregelt.¹²² Jede zur Publikation einer Zeitung oder Zeitschrift gegründete Gesellschaft sollte einen oder mehrere gérants responsables aufweisen, die vor dem ersten Erscheinen des Blattes der Polizeibehörde namhaft zu machen waren. Diese Geranten, die finanziell an dem Zei-

112 Hagemann S. 53/54

113 Hagemann S. 69

114 Mallmann, VVDStRL 22/S. 180; derselbe: in Wilfert, Es geht nicht nur um Springer S. 17/18

115 in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1373

116 Funke, Innere Pressefreiheit S. 119

117 Funke, Innere Pressefreiheit S. 119

118 Küchenhoff, ZRP 70/S. 51; vgl. auch: Gerschel S. 6; Mallmann, Publizistik 59 S. 323 f

119 Küchenhoff, ZRP 70/S. 51

120 Siehe: Presserecht, Reichsgesetz über die Presse vom 7. 5. 1874, S. 9

121 Schreiner S. 8

122 Thiele, Hans Achim S. 12

tungsunternehmen beteiligt sein mußten¹²³, hatten die Pflicht, die Redaktion der periodischen Druckschrift zu überwachen und zu leiten und sollten demzufolge in erster Linie für die durch die Zeitschrift begangenen Preßvergehen verantwortlich sein.

Im Gegensatz hierzu wurden in denjenigen deutschen Gesetzen, die sich das französische Preßrecht zum Vorbild nahmen, nicht der geschäftliche, sondern der geistige Leiter der Zeitung für Preßdelikte verantwortlich gemacht.¹²⁴ Es festigte sich die allgemein anerkannte Auffassung, daß der Träger der geistigen Unternehmung „Zeitung“ der leitende Redakteur ist.¹²⁵

Das Schriftleitergesetz von 1933 übernahm den Grundgedanken aus § 20,2 des Reichspressegesetzes von 1874, ersetzte den Begriff des verantwortlichen Redakteurs durch den des Schriftleiters, der für das, was er getan hat, verantwortlich war.¹²⁶ Derjenige, der geistiger Urheber eines Zeitungs- oder Zeitschriftenartikels war, sollte die Verantwortung dafür übernehmen, war folglich auch Träger der Pressefreiheit.

Willi Flottrung¹²⁷ weist schon 1930 auf die soziologische Sonderstellung der Presse hin, die einerseits als privatwirtschaftliches Unternehmen Geschäftszwecke verfolge und andererseits „als Bildnerin und Organ der öffentlichen Meinung Kulturinstitut“ sei. Das Vorrecht der Preßfreiheit, das allein die Presseunternehmen über den Rahmen aller anderen wirtschaftlichen Unternehmen heraushebe, sei der Presse nicht zur möglichst unbegrenzten Verfolgung ihrer wirtschaftlichen Geschäftszwecke, die der Verleger zu verfolgen habe, garantiert worden, sondern wegen des öffentlichen Charakters ihres redaktionellen Teils.¹²⁸ Dieser redaktionelle Teil wird überwiegend von Journalisten gemacht. Aus dem Bedürfnis, auf andere einzuwirken und aber auch die Möglichkeit zu haben, andere Meinungen kennenzulernen, entstand ja erst die periodische Presse. Sie war ursprünglich lediglich ein Mittel der geistigen Auseinandersetzung.¹²⁹

Auch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes will vorrangig die Personen schützen, die an der geistig-inhaltlichen Kommunikation durch die Presse teilnehmen.¹³⁰ Erster Träger dieses Grundrechts ist der, dessen Aufgabe es ist, durch das Medium der Presse Meinungen zu äußern: der Journalist!¹³¹ Ob der Verleger an dem Grundrecht der Pressefreiheit partizipieren

123 Schreiner S. 9

124 Schreiner S. 9

125 Gerschel, Der Journalist 66/Heft 9 S. 2/3

126 Stark S. 27

127 S. 29

128 Flottrung S. 30; Kevelaer S. 18

129 Gerschel, Der Journalist 66/Heft 9 S. 5/6

130 Vgl. die Nachweise unter Fußnoten 107 und 108

131 Mallmann in: Publizistik 59/328; Gerschel, Der Journalist 66/Heft 9 S. 4

sollte, wird zum Teil davon abhängig gemacht, welche Aufgaben er im Presseunternehmen wahrnimmt.¹³²

Geläufig ist die Unterscheidung zwischen dem Herausgeber-Verleger und dem Unternehmer-Verleger.¹³³ Während der Herausgeber-Verleger tatsächlich die Grundrichtung seiner Zeitung bestimmt und weitgehenden Einfluß auf die Auswahl und Gestaltung des Inhalts ausübt, kümmert sich der Unternehmer-Verleger ausschließlich um das wirtschaftliche Gedeihen seines Unternehmens, ohne auf die publizistische Grundrichtung, die Auswahl des Inhalts und seine Gestaltung Einfluß zu nehmen.¹³⁴

Es bestehen berechtigte Zweifel, ob es dem Sinn und Zweck des Grundrechts der Pressefreiheit entspricht, auch den letztgenannten Verlegertyp in den Schutzbereich des Grundrechts einzubeziehen, nicht zuletzt deshalb, da diese Tätigkeit des Unternehmer-Verlegers auf jeden Fall durch Art. 14 und 12 des Grundgesetzes geschützt ist.¹³⁵ Andererseits dürfen folgende Gesichtspunkte nicht außer acht gelassen werden:

Eine eindeutige Qualifizierung eines Verlegers als Herausgeber-Verleger oder Unternehmer-Verleger wird im Einzelfall auf große Schwierigkeiten stoßen. Kein Verleger wird sich verbindlich ausschließlich auf die unternehmerische Tätigkeit festlegen wollen. Vielmehr wird grundsätzlich jedem Verleger als Leiter des Presseunternehmens in gewissen Grenzen das Recht zugestanden, auf die Gestaltung der Zeitung Einfluß zu nehmen, unabhängig davon, ob er es tatsächlich tut oder nicht. Außerdem belasten die Landespressegesetze den Verleger mit zahlreichen Verantwortlichkeiten, die auch in den redaktionellen Bereich hineinreichen.¹³⁶ So ist der Verleger neben dem verantwortlichen Redakteur zum Abdruck von Gegendarstellungen verpflichtet.¹³⁷ Entgeltliche Veröffentlichungen hat er als solche zu kennzeichnen.¹³⁸ Nach dem bayrischen¹³⁹ und hessischen¹⁴⁰ Landespressegesetz trifft den Verleger auch die subsidiäre strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Inhalt der Zeitung. Danach ist der Verleger unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, auf den Inhalt der Zeitung einzuwirken. Aus diesen Gründen wird man auch den Verleger in den Schutz-

132 Flottrong S. 11

133 Groth, Die unerkannte Kulturmacht III S. 394

134 Rebe S. 68

135 a. A.: Oertel S. 103, der darauf hinweist, daß journalistische Tätigkeit ohne Zurverfügungstellen der finanziellen und technischen Mittel heute nicht mehr möglich sei; hierzu auch C. Schmid in: Die Zeitung 7/74 S. 4

136 Rebe S. 69

137 § 10 I bayerisches Pressegesetz, Berliner Pressegesetz, hessisches Pressegesetz, alle übrigen Landesgesetze § 11 I

138 § 8 hessisches Pressegesetz, § 9 Berliner Pressegesetz, § 9 bayerisches Pressegesetz, alle übrigen Pressegesetze § 10

139 § 1 III

140 § 1 II

bereich der Pressefreiheit einbeziehen müssen. Dennoch verdient die Auffassung Küchenhoffs¹⁴¹ Beachtung.

Pressekonzentration und Meinungsmanipulation durch Presse sind Ausdruck ständig zunehmender politischer und gesellschaftlicher Macht in den Händen weniger unter dem Schutz der Pressefreiheit zulasten einer großen Zahl anderer Grundrechtsträger. Die Grundrechtssubjektivität je nach der grundrechtserheblichen Macht, die das Grundrechtssubjekt im sozialen Bereich besitzt, einzuschätzen, muß jedoch solange eine Forderung bleiben, wie es nicht gelingt, verbindliche Kriterien für eine entsprechende Einschätzung herauszustellen. Wer definiert, wann ein Grundrechtsträger eine bestimmte grundrechtserhebliche Macht im sozialen Bereich besitzt, die zur Reduzierung seiner Grundrechtssubjektivität führt? Nach welchen Kriterien soll diese Feststellung erfolgen? Wie stark kann ein Grundrecht eingeschränkt werden?

Die Lösung des Problems erfordert einen anderen Ansatz:

Die Kluft zwischen Grundrechtsinhaberschaft und dessen Verwirklichung muß überbrückt werden. Es kann nur der sein Grundrecht der Pressefreiheit tatsächlich in Anspruch nehmen, der die Voraussetzungen erhält, sich mittels der Presse frei und unabhängig zu äußern. Solange soziale Unterschiede die Ursache dafür sind, daß diese Voraussetzungen für den Verleger in erheblich größerem Maße gegeben sind als für den Redakteur, besteht eine Pflicht für den Gesetzgeber, dem Redakteur als erstem Träger des Grundrechts die Vorbedingungen zu schaffen, welche es ihm ermöglichen, sein Grundrecht der Pressefreiheit in Anspruch zu nehmen. Dem sind rechtliche Grenzen gesetzt.¹⁴²

B. Wie ist die tatsächliche Situation in den Pressebetrieben?

1. Der Verleger als eigentlicher Träger

Eigentlicher Inhaber der Pressefreiheit ist der Verleger.¹⁴³ Die Freiheit der im Anstellungsverhältnis stehenden und erst recht der freien Mitarbeiter hängt davon ab, wieviel der Verleger an Freiheit freiwillig einräumt. „Soviel dies auch im Einzelfall sein mag – die Eigenschaft als Grundrecht hat diese

141 ZRP 70/S. 49 ff

142 Vgl. dazu ausführlich 6. Abschnitt, E., S. 161 f

143 Schmid, R. S. 63/64; Scheuner VVDStRL 22/S. 71; Mallmann VVDStRL 22/S. 180; Spoo, die feder, 12/76 S. 12

Freiheit damit verloren.“¹⁴⁴ Der Journalist kann seine Freiheit ohne Verständigung mit dem Verleger oder Herausgeber, die über die Medien der Öffentlichkeit verfügen, nicht zur Geltung bringen.¹⁴⁵ Kraft seines Direktionsrechts kann der Verleger die Redakteure und kraft seiner Vertragsfreiheit die freien Journalisten, die mit ihm Verträge schließen, in Schranken halten.¹⁴⁶ Als erfolgreicher Verleger gilt mehr denn je derjenige, der auf das ökonomisch beste Ergebnis verweisen kann. So werden journalistische und publizistische Leistungen letztlich am Gewinn gemessen.¹⁴⁷ Die Transmission von dem Willen und Interesse des Verlegers bis zum Redakteur oder Reporter funktioniert in der Regel glatt und geräuschlos. Man kann deshalb die „innere Pressefreiheit als eine durch gelegentliche Ausnahmen abgemilderte große Illusion“ bezeichnen.¹⁴⁸

Bis 1969 wurden im Berliner Institut für Publizistik in 18 Jahren insgesamt 200 Fälle von Eingriffen in die innere Pressefreiheit gesammelt.¹⁴⁹

Der Manteltarifvertrag hat Verbesserungen für das Kündigungsrecht des Redakteurs für den Fall gebracht, daß die publizistische Grundhaltung der Zeitung gegen seinen Willen geändert wird¹⁵⁰, auch haben Redaktionstatute in einigen Fällen für eine Stärkung der inneren Pressefreiheit gesorgt¹⁵¹, im großen und ganzen ist die Pressefreiheit der Redakteure jedoch sowohl durch den enormen Einfluß des Verlegers (Herausgebers) als auch durch indirekte oder direkte Beeinflussung von außen beschränkt.¹⁵²

II. Besteht ein Bedürfnis nach einer Regelung?

Die juristische Diskussion soll an dieser Stelle durch die beiden – soweit ersichtlich einzigen – Beiträge empirischer Untersuchungen ergänzt werden.

Es sind dies die unter dem Titel „Der Konflikt in der Redaktion“ von Elisabeth Noelle-Neumann und Rüdiger Schulz veröffentlichte Untersuchung, die sich allgemein mit dem Verhältnis zwischen Verlag und Redaktion beschäftigt.¹⁵³ Der Untersuchung liegt eine vergleichende Analyse zugrunde, die von der Allensbacher Presse-Enquête an der Jahreswende 1969/70 bei 73 statistisch repräsentativ ausgewählten regionalen Abonnementzeitun-

144 Schmid, R. S. 64

145 Scheuner VVDStRL 22/71

146 Mailmann VVDStRL 22/180

147 Bartsch/Bispinck, Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1369

148 Schmid, R. S. 64

149 Siehe Crous, Der Journalist 1969/Heft 4, S. 5; vgl. auch die Aufzählung der zahlreichen Fälle des Eingriffs in die innere Pressefreiheit bei Bartsch/Bispinck, Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1376–1379

150 Marx NJW 72/S. 1552

151 Marx NJW 72/S. 1552

152 Marx NJW 72/S. 1552

153 DÖV 72/S. 546 ff

gen durchgeführt wurde.¹⁵⁴ Insgesamt wurden 53 Chefredakteure, die nicht gleichzeitig Verlegerfunktion wahrnehmen, 59 Ressortleiter und 100 Redakteure interviewt.

Außerdem wird eine weitere empirische Befragung über Redaktionsstatute in deutschen Zeitungen berücksichtigt, die Udo Branahl und Wolfgang Hoffmann-Riem im Jahre 1975 veröffentlicht haben.¹⁵⁵ Erhebungseinheit dieser Untersuchung sind Mitarbeiter von Zeitungen und Zeitschriften, für die bereits Redaktionsstatute bestehen. In der vorliegenden Arbeit sind dies die Hannoversche Presse, die Süddeutsche Zeitung, die Saarbrücker Zeitung, der Mannheimer Morgen und die Westfälische Rundschau.¹⁵⁶

1. Konflikt in der Redaktion¹⁵⁷

Vor Auswertung der Einzelbefragungen kann festgestellt werden:

Die Vorstellung von einem polarisierten Feld-Verleger auf der einen Seite, Redakteure auf der anderen – erweist sich als Fiktion.¹⁵⁸ Die Koalitionen wechseln, wobei manchmal alle Mitglieder der Redaktion in einem Lager stehen, manchmal auch die Ressortleiter und Chefredakteure nahe beim Verleger und in erheblicher Distanz zu den Auffassungen der Redakteure ohne Rang in der Hierarchie.¹⁵⁹

Im einzelnen geben 55 % der befragten Redakteure und 26 % der Ressortleiter an, ihre Themenvorschläge nicht immer verwirklichen zu können. Nur 25 % der Chefredakteure machen dieselbe Angabe.¹⁶⁰

In der Rubrik „Es können ihre Themenvorschläge immer verwirklichen“ machen 45 % der Redakteure, 74 % der Ressortleiter und 73 % der Chefredakteure keine Angabe¹⁶¹, was möglicherweise auf eine gewisse Furcht vor eventuellen Auseinandersetzungen mit dem Verleger schließen läßt, eine Furcht, welche um so größer ist, je höher die Position in der Redaktion ist.

Von großer Bedeutung für das Verhältnis zwischen Redaktion und Verlag erscheint folgendes Umfrageergebnis:

51 % der Redakteure, 36 % der Ressortleiter und 37 % der Chefredakteure geben an, daß bei ihrer Zeitung alle wichtigen Dinge, die die Redaktion betreffen, allein zwischen Verleger und Chefredaktion entschieden werden,

154 DÖV S. 546

155 S. 137 ff

156 Vgl. Branahl/Hoffmann-Riem S. 144

157 Noelle-Neumann/Schulz S. 546 f

158 Noelle-Neumann/Schulz S. 547

159 Noelle-Neumann/Schulz S. 547

160 Noelle-Neumann/Schulz S. 547

161 Noelle-Neumann/Schulz S. 547

was von Redakteuren und Ressortleitern ganz überwiegend negativ gewertet wird.¹⁶²

Aufschlußreiche Antworten ergibt die Frage nach der Einstellung zum Verleger. Je nach Position innerhalb der redaktionellen Entscheidungshierarchie zeigt sich folgendes Bild:

Nur 27 % der Redakteure bestätigen die Aussage, der Verleger bedrohe nicht die Freiheit der Redaktion, er schütze sie.¹⁶³ 46 % stimmen nicht zu. Bezeichnenderweise stimmen dem 58 % der Ressortleiter und gar 69 % der Chefredakteure zu.¹⁶⁴

Die Umfrage belegt weiter, daß die meisten Konflikte innerhalb der Redaktion zwischen Redaktion und Verlag an Tageszeitungen mit rückläufiger Auflagenentwicklung entstehen. 35 % der an einer solchen Zeitung beschäftigten Redakteure bekräftigen diese Aussage.¹⁶⁵ Da die Auflagenentwicklung der weitaus meisten Zeitungen in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren rückläufig ist¹⁶⁶, gibt dieses Ergebnis zu denken.

Ein ähnliches Bild vermittelt die Untersuchung über die Detailweisungen des Verlegers. Auch hier ergibt die Umfrage, daß der Verleger einer Zeitung mit rückläufiger Auflagenentwicklung viel häufiger „genaue Weisungen gibt, was in der Zeitung nicht behandelt werden soll“, daß er „Sachregelungen erteilt, an die sich alle Redakteure halten müssen“ und „weitgehend selbst bestimmt, wie der Redaktionsetat verwendet wird“.¹⁶⁷

Im allgemeinen Vertrauen zu den Entscheidungen des Verlegers haben nur 29 % der Redakteure von Tageszeitungen mit expansiver Auflagenentwicklung, 25 % solcher Tageszeitungen mit rückläufiger Auflagenentwicklung und erstaunlicherweise 55 % der Redakteure von Zeitungen mit stagnierender Auflagenentwicklung.¹⁶⁸ Dies deutet darauf hin, daß einerseits die positive Auflagenentwicklung einer Zeitung von ihren Redakteuren weniger als Verdienst der Verlagsleitung betrachtet wird als vielmehr der eigenen Leistung zugeschrieben wird, daß auf der anderen Seite negative Entwicklungen der Zeitung gern auf falsche Entscheidungen des Verlegers zurückgeführt werden. So erklärt sich auch das recht positive Ergebnis von 55 % bei Redakteuren von stagnierenden Tageszeitungen, welche offenbar die Stagnation in der Auflagenentwicklung schon als Erfolg einer gemeinsamen Arbeit zwischen Verlag und Redaktion werten.

162 Noelle-Neumann/Schulz S. 548

163 Noelle-Neumann/Schulz S. 548

164 Noelle-Neumann/Schulz S. 548

165 Noelle-Neumann/Schulz S. 548

166 Vgl. dazu die neuesten Zahlen zur Pressekonzentration bei Schütz, Media Perspektiven 5/76, S. 189 ff, für Zeitschriften, Diederichs in Media Perspektiven 5/76, S. 200 ff

167 Noelle-Neumann/Schulz S. 549

168 Noelle-Neumann/Schulz S. 549

60 % der Redakteure, 39 % der Ressortleiter und 30 % der Chefredakteure vertreten die Auffassung, daß der Haupt Gesichtspunkt bei den Entscheidungen der Verlagsleitung der sei, daß die Zeitung möglichst viel Gewinn bringen soll.¹⁶⁹ Die Aussagen darüber unterscheiden sich nur geringfügig je nach Auflagenentwicklung.¹⁷⁰

Abschließend sei auf das folgende Umfrageergebnis hingewiesen:

Von den befragten Mitgliedern der Zeitungsredaktion halten 40 % eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit für wünschenswert, 42 % bevorzugen freie Vereinbarungen zwischen Verlag und Redaktion, nur 18 % streben eine tarifvertragliche Regelung an.¹⁷¹

2. Erfahrungen mit Redaktionsstatuten

Eine von Udo Branahl und Wolfgang Hoffmann-Riem durchgeführte empirische Untersuchung über Redaktionsstatute¹⁷² gelangt in den einzelnen Fragekomplexen, welche den verschiedensten Tageszeitungen vorgelegt wurden, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Erstes Beispiel dafür sind die Ansichten der Befragten (Vertreter der Verlagsseite, der Chefredaktion, der Ressortleiter, der Redakteure, des Betriebsrats)¹⁷³ zu der Frage, welche Ziele die Verlagsseite mit dem Abschluß eines Redaktionsstatuts verfolgt habe.¹⁷⁴ Bei drei von fünf Tageszeitungen hält eine Mehrheit der Befragten Spannungen zwischen Verlag und Redaktion für den Anlaß. Bei der Westfälischen Rundschau glauben 82,3 % der Befragten an eine Reaktion auf Druck von Parteien oder Gewerkschaften, am Mannheimer Morgen sind 52,9 % davon überzeugt, daß das Bestreben des Verlags im Vordergrund stand, eigene Vorstellungen über Mitbestimmung und Kompetenzabgrenzung zwischen Verlag und Redaktion zu verwirklichen.¹⁷⁵

Auf die Frage, welche Ziele die Verlagsleitung bewogen haben, einem Statut zuzustimmen, lassen sich drei Motivgruppen nennen:

Prestige der Zeitung, Verbesserung der Zusammenarbeit und die Hoffnung, ein Statut werde die Qualität des Blattes positiv beeinflussen.¹⁷⁶

Auch hier erhielten die Interviewer sehr unterschiedliche Antworten. Insgesamt glaubten 37,8 % der Befragten, daß das Prestige der Zeitung für den Verlag im Vordergrund stand, da es sich bei den meisten Zeitungen,

169 Noelle-Neumann/Schulz S. 549

170 Noelle-Neumann/Schulz S. 549

171 Noelle-Neumann/Schulz S. 551

172 Branahl/Hoffmann-Riem S. 137 ff

173 Branahl/Hoffmann-Riem S. 144

174 Branahl/Hoffmann-Riem S. 155

175 Branahl/Hoffmann-Riem S. 155

176 Branahl/Hoffmann-Riem S. 156

die ein Redaktionsstatut besitzen, um solche handelt, die keine konservative Grundposition beziehen und sich von ihrem Selbstverständnis stärker für Mitbestimmungsrechte und Pressefreiheit einsetzen.¹⁷⁷ 30,7 % glauben, daß der Abbau von Spannungen Hauptgrund der Verlagsseite gewesen sei, für ein Statut einzutreten, Spannungen, welche gekennzeichnet waren durch einen Konzentrationsprozeß, der einerseits zu einer erheblichen Verringerung der Verlage und publizistischen Einheiten führte, andererseits wenigen Verlagen stärkeren Einfluß einbrachte.¹⁷⁸ Nur 21,6 % der Befragten glauben, der Verlag habe bei Abschluß des Statuts die Hoffnung gehabt, dadurch die Qualität des Blattes positiv zu beeinflussen.¹⁷⁹ Auch trauen nur 30,7 % der Befragten der Verlagsleitung die Motivation zu, durch ein Statut die Zusammenarbeit in der Redaktion verbessern zu können.¹⁸⁰

Ebenso aufschlußreich ist die Einzelbefragung nach den Zielen der Redaktion bei Abschluß der Statute.¹⁸¹ Eine überwältigende Mehrheit der Befragten aller Zeitungen hält die Stärkung der Redaktion gegenüber dem Verlag für vorrangiges Ziel, ein Ergebnis, das bei allen Beschäftigungsgruppen ähnlich eindeutig ausfällt.¹⁸² Jedoch wird auch eine Stärkung der Redaktionsmitglieder gegenüber der Chefredaktion für wichtig erachtet.¹⁸³

Dieses Umfrageergebnis beweist, daß das Verhältnis zwischen Redaktion und Verlag zugunsten der Einflußmöglichkeiten der Redaktion von nahezu allen Befragten (insgesamt 96,6 %)¹⁸⁴ für verbesserungsbedürftig erachtet wird.

Auf die Frage nach Gegenstand und Ziel der Mitbestimmungsforderungen geben insgesamt 56,8 % der Befragten die Einflußnahme auf Entscheidungen über den Verkauf der Zeitung oder Beteiligung bei anderen Verlagen zur Antwort.¹⁸⁵ Verständlicherweise konzentriert sich das Interesse eines großen Teiles der im Pressewesen tätigen Personen auf diesen Problemkreis, da hier die berufliche Existenz der Befragten unmittelbar betroffen ist. Die gleiche Prozentzahl hält Ziele, die mit allgemein gesellschaftspolitischen Vorstellungen zusammenhängen, für vorrangig.¹⁸⁶ Nur 35,2 % erhoffen sich eine Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der Redaktion.

177 Branahl/Hoffmann-Riem S. 157

178 W. J. Schütz, Pressekonzentration, in: Arndt, Die Konzentration in der Wirtschaft, Bd. 2, 667 ff; Aufermann, Lange, Zerdick in: Aufermann/Bohrmann/Sülzer, Bd. 1 242 ff; Branahl/Hoffmann-Riem S. 157

179 Branahl/Hoffmann-Riem S. 156

180 Branahl/Hoffmann-Riem S. 156

181 Branahl/Hoffmann-Riem S. 160

182 Vgl. Tabelle 7 S. 162; Anm.: Die Interviews wurden unter vier Augen möglichst außerhalb der Redaktionsräume durchgeführt. Siehe: S. 152

183 Branahl/Hoffmann-Riem S. 160

184 Branahl/Hoffmann-Riem S. 160

185 Branahl/Hoffmann-Riem S. 161

186 Branahl/Hoffmann-Riem S. 161

Die bislang erzielten Umfrageergebnisse machen deutlich, worum es der Redaktion nach Auffassung einer Mehrheit der Befragten bei Abschluß des Statuts geht:

Im Zuge der bedrohlichen Pressekonzentration wächst das Verlangen der Redaktionsmitglieder nach stärkeren Mitwirkungsbefugnissen bei unternehmerischen Entscheidungen, welche die eigene Existenz betreffen. Außerdem setzen sich jene Vorstellungen mehr und mehr durch, welche anerkennen, daß sich die allgemein gesellschaftspolitischen Bestrebungen nach mehr Beteiligung aller an den sie betreffenden Entscheidungen auch und gerade positiv auf die publizistische Arbeit und die persönliche Freiheit auswirken.

Für 29,5 % der Befragten verfolgt die Redaktion mit den Mitbestimmungsforderungen das Ziel, einen besseren Schutz vor Entlassungen zu erreichen. Nur 14,8 % glauben, daß die Redaktion ihre Verhandlungsposition bei Gehaltsforderungen und ähnlichen wirtschaftlichen Angelegenheiten dadurch verbessern will.¹⁸⁷

Dieses Ergebnis kann nicht überraschen, da zur Regelung dieser Fragen eine tarifvertragliche Regelung auf Grund ihrer spezifischen Eigenart als geeigneter erscheinen muß.

3. Gesamtbewertung

Die von Noelle-Neumann/Schulz und Branahl/Hoffmann-Riem durchgeführten Untersuchungen lassen eine vergleichende Analyse nur schwerlich zu. Befragungsinhalte und Adressatenkreis sind dafür zu unterschiedlich ausgewählt. Dennoch ergeben sich aus beiden Befragungen Ergebnisse, welche für den Gesamtkomplex „Innere Pressefreiheit“ von Bedeutung sind und die weitere Diskussion beeinflussen sollten.

Den Untersuchungen ist zu entnehmen, daß von redaktioneller Seite ein ausgeprägtes Verlangen nach mehr Mitbestimmungsrechten der Redaktion gegenüber dem Verlag besteht. Daß dieses Verlangen nicht nur den publizistischen sondern verstärkt auch den wirtschaftlichen Bereich des Presseunternehmens umfaßt, muß als Erscheinung der im Zuge der Pressekonzentration entstandenen Probleme gesehen werden. Was den publizistischen Teil betrifft, so ist für diese Arbeit von großer Bedeutung, daß nur 27 % aller von Noelle-Neumann/Schulz befragten Redakteure der Aussage zustimmen würden, der Verleger bedrohe nicht die Freiheit der Redaktion, er schütze sie.¹⁸⁸ Das heißt mit anderen Worten: Mehr als $\frac{2}{3}$ der befragten Redakteure sieht die innere Pressefreiheit durch den Verleger beeinträchtigt oder möchte keine Meinung zu diesem Thema äußern. Bemerkenswert ist außerdem das Ergebnis, daß es den Redaktionsmitglie-

187 Branahl/Hoffmann-Riem S. 161

188 Noelle-Neumann/Schulz S. 548

dern neben der Stärkung ihrer Position gegenüber dem Verleger zunehmend auch um die Einflußerweiterung gegenüber dem Chefredakteur geht, welcher sich – was aus den Antworten der Chefredakteure in der Untersuchung von Noelle-Neumann/Schulz zu entnehmen ist – in stärkerem Maße dem Verleger verantwortlich fühlt und folglich dessen Interessen mit vertritt.¹⁸⁹

Die Tatsache, daß sich nur 35,2 % der Befragten in der Untersuchung von Hoffmann-Riem¹⁹⁰ von den Mitbestimmungsforderungen eine Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der Redaktion erhoffen, läßt unter Einbeziehung aller übrigen Befragungsergebnisse den Schluß zu, daß es bei den Forderungen nach innerer Pressefreiheit nur sekundär um das Verhältnis der Redakteure und Journalisten untereinander geht.

Zentraler Punkt ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Redaktion und Verlag zum Zwecke der Erweiterung der Einflußmöglichkeiten der Redaktion im eigenen Tätigkeitsbereich sowie im verlegerischen Entscheidungsbereich. Bedauerlicherweise beleuchten die zugrundeliegenden Befragungen nicht die Auswirkungen der Einflüsse, welche von außen durch Verbände, Inserenten und Interessenten auf die Pressearbeit einwirken.

Als Ergebnis kann festgehalten werden:

Das Bestreben, den Problemkreis der inneren Pressefreiheit einer sachgerechten Regelung zuzuführen, findet durch diese Untersuchungen eine gesellschaftliche Bestätigung. Davon geht auch die Bundesregierung aus. Bundeskanzler Schmidt äußerte sich in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 vor dem Deutschen Bundestag wie folgt:

„Ohne eine freie und offene Presse müßten auch Liberalität und Geistesfreiheit Schaden nehmen. Jeder muß sein Grundrecht, sich frei auch über unterschiedliche Meinungen zu informieren, in Anspruch nehmen können. Die Bundesregierung wird deshalb auf die Verleger- und Journalistenverbände einwirken, sich über eine einvernehmliche Regelung der inneren Pressefreiheit und über Redaktionsstatute zu verständigen. Wenn das etwa bis Mitte der Periode nicht zustande kommen sollte, werden wir ein auf den Bereich der sogenannten inneren Pressefreiheit beschränktes Presserechtsrahmengesetz hier im Bundestag unterbreiten.“¹⁹¹

189 Noelle-Neumann/Schulz S. 546 ff; vgl. auch dazu: Wolter, die feder, 11/76 S. 1: Der Chefredakteur verstehe sich nicht als *primus inter pares*, sondern ausschließlich als Teil der Verlagsspitze.

190 S. 161

191 Bulletin, 17. Dezember 1976, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Z 1988 B, Nr. 135, S. 1300

C. Pressekonzentration

I. Die Situation in Zahlen:

Die Bundesrepublik Deutschland kann als charakteristisch für eine von zunehmender Pressekonzentration bestimmte Marktsituation angesehen werden.¹⁹²

1. Tagespresse

Seit 1954 nimmt die Zahl der publizistischen Einheiten¹⁹³ in der deutschen Tagespresse stetig ab.¹⁹⁴ Es gibt zur Zeit (Stand Mai 1976) in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich West-Berlin 121 publizistische Einheiten.¹⁹⁵

Die Vielfalt im Angebot von Information und Meinung im Bundesgebiet ist damit heute geringer als bei der Aufhebung der Lizenzverordnungen im Juni/August 1949 (US-Zone) beziehungsweise September 1949 (Britische und Französische Zone), als es noch 137 in allen Sparten selbständige Zeitungen gab.¹⁹⁶ Bis 1954 nahm die Zahl der publizistischen Einheiten zunächst rasch zu (Neugründungen und Wiedererscheinen). Ab 1954 ist die Entwicklung rückläufig.¹⁹⁷

Heute existiert fast nur noch die Hälfte der publizistischen Einheiten von 1954, Folge des Bestrebens der Verlage, wachsendem Kostendruck vor allem durch Abbau redaktioneller Eigenleistungen zu begegnen.¹⁹⁸ Zahlenmäßig stellt sich die Entwicklung wie folgt dar¹⁹⁹:

Dezember 1954:	225 publizistische Einheiten
Januar 1961:	192 publizistische Einheiten
Mai 1966:	175 publizistische Einheiten
Dezember 1971:	135 publizistische Einheiten
Mai 1976:	121 publizistische Einheiten

192 Schütz, Walter J., Pressekonzentration, S. 669

193 = pressestatistische Zählkategorie. Stellt auf den informationspolitisch wichtigsten Teil des redaktionellen Angebots, den aktuellen politischen Teil, die Seiten 1 und 2 ab. Siehe dazu Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 189; vgl. auch Greiser S. 9

194 Vgl. dazu auch den Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland vom 15. 5. 1974, Bundestag-Drucksache 7/2104

195 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 190

196 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 190

197 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 190; vgl. auch die Zahlen zur ökonomischen und publizistischen Konzentration in der Tagespresse bei Diederichs in Media Perspektiven 5/76 S. 208 ff

198 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 191; vgl. auch die wichtigsten Ergebnisse der Kommission zur Untersuchung der Konzentration und der Meinungsfreiheit im deutschen Pressewesen (nach ihrem Vorsitzenden Dr. Günther auch Günther-Kommission genannt), veröffentlicht in Bundestag-Drucksache V/3122, S. 62 ff

199 Vgl. die Tabelle bei Schütz in Media Perspektiven 5/76 S. 191

Besonders deutlich wird die Konzentration in der Tagespresse durch den Vergleich der Entwicklung der publizistischen Einheiten mit der Gesamtauflage. Einem Rückgang der publizistischen Einheiten von 1954 bis 1976 um 46,3 % steht ein Auflagenanstieg um 42,9 % von 13,4 auf rund 19,1 Mio. Stück Zeitungsexemplare im gleichen Zeitraum gegenüber.²⁰⁰ Die durchschnittliche Auflage je publizistischer Einheit erfuhr von 1954 bis 1976 eine Steigerung von 165,6 % (59,4 Tausend Stück 1954 / 157,8 Tausend Stück 1976).²⁰¹ Hauptbetroffene der publizistischen Konzentration in der Vergangenheit waren fast ausschließlich kleinere Zeitungen und Zeitungen in nachrangiger Wettbewerbsposition, „wobei die Vielfalt des Zeitungsangebotes in weiten Teilen des Bundesgebietes drastisch reduziert worden ist“.²⁰²

2. Publikumszeitschriften

Für die Publikumszeitschriften, welche von den Fach- und Kundenzeitschriften zu unterscheiden sind, hat Diederichs²⁰³ mit Hilfe der IVW-Auflagenliste eine ähnliche Konzentrationsentwicklung nachgewiesen.²⁰⁴ So stieg zwar die Gesamtauflage der Publikumszeitschriften im IV. Quartal 1975 im Vergleich zum Vorjahr um 4 % auf 69,7 Mio. verkaufte Exemplare an (218 Zeitschriftentitel = 11 Titel mehr als im IV. Quartal 1974)²⁰⁵, die großen vier Verlage (Bauer, Springer, Burda, Gruner und Jahr) haben ihren Anteil jedoch zusammen von 1974 auf 1975 stärker als in den Jahren zuvor steigern können und erreichen mit 35 Titeln 68,2 % des gesamten Marktanteils. Für die restlichen 183 IVW-Publikumszeitschriften verbleiben noch 31,8 %.²⁰⁶ Insgesamt ist ein steigender relativer Anteil der 10 größten Titel festzustellen. Bereits 20 % der Zeitschriftentitel vereinigen 85 % der Gesamtauflage auf sich.²⁰⁷

200 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 192; vgl. auch die Zahlen bei Kübler/Simitis JZ 69/446, 447, die speziell den außergewöhnlich hohen Marktanteil des Springer-Verlags deutlich machen. Dazu auch: Kirn, ZRP 70/108; Kunert S. 18/19

201 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 192; vgl. auch Greiser S. 9 ff

202 Schütz, Media Perspektiven 5/76 S. 192

203 In Media Perspektiven 5/76 S. 200 ff

204 Siehe auch: Groß, DÖV 76/190, 191

205 Die Zahl stößt auf Bedenken, da beispielsweise Auto- und Motorradblätter von Fach- zu Publikumszeitschriften ernannt wurden. Außerdem tauchen in der Liste IV 75 einige neu hinzugekommene Titel auf, die entweder allenfalls regional von Bedeutung sind oder nur an die in der Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise in Europa stationierten amerikanischen Soldaten und ihre Angehörigen verteilt werden. Dies unterstreicht die Kriterienlosigkeit und Beliebigkeit bei der Einordnung unter der Rubrik ‚Publikumszeitschriften‘. Vgl. Diederichs, Media Perspektiven 5/76 S.200

206 Diederichs, Media Perspektiven 5/76 S. 204/205

207 Diederichs, Media Perspektiven 5/76 S. 207 (siehe ausführliche Nachweise anhand von Tabellen S. 206–208)

3. Einschätzung

Hinter der Konzentration steht in den meisten Fällen eine objektive Notwendigkeit. Der technische Fortschritt im Druck- und Nachrichtensektor²⁰⁸, der immer höhere Kapitalinvestitionen erfordert, zwingt zu größeren Unternehmenszusammenschlüssen.²⁰⁹

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß Zeitungen und Zeitschriften auf zwei verschiedenen Märkten getrennt angeboten und abgesetzt werden müssen: auf dem Markt der Leser als publizistische Erzeugnisse und auf dem Anzeigenmarkt als Werbeträger, wobei beide Märkte gegenseitig voneinander abhängen.²¹⁰ Dies führt dazu, daß die Verlagsunternehmen bemüht sind, die vorhandenen redaktionellen, technischen und betrieblichen Einrichtungen für die Herausgabe mehrerer Produkte nutzbar zu machen.²¹¹ Das geschieht dann häufig über den Weg des Kaufes anderer Zeitungen und Zeitschriften, durch verstärkte Anstrengungen, die eigene Marktposition (zwangsläufig auf Kosten schwächerer Zeitungen und Zeitschriften) zu verbessern²¹², durch Kooperation, wobei meistens ein großes, wirtschaftlich gesundes Unternehmen über ein schwächeres dominiert.²¹³

Gerade diese Kooperationen führten dazu, daß die Zahl der sogenannten publizistischen Einheiten erheblich zurückgegangen ist²¹⁴, und gleichzeitig eine zunehmende Konformität speziell der Tageszeitungen im Verlauf der letzten Jahrzehnte zu beobachten war²¹⁵, ein Trend, der gerade unter dem Gesichtspunkt der Meinungsvielfalt von erheblichem Gewicht ist.²¹⁶ Zugenommen hat auch die Zahl der sogenannten „Mantelzeitungen“. Die für alle Sparten arbeitenden (Voll-) Redaktionen werden abgebaut. Man beschränkt sich auf eine Redaktion, die nur noch den Lokal- und Regionalteil selbst herstellt. Für den übrigen Zeitungsinhalt (den „Mantel“) wird fremdgefertigtes Material in Form von Spalten- und Seitenmatern von einer Zentralredaktion übernommen.²¹⁷ Nur durch attraktive Bezugspreise

208 Stammler S. 75

209 Vgl. dazu: Burger, Die Zeitung, Nr. 12/1975 S. 1 und 7

210 Schütz, W. J., Pressekonzentration S. 670; zu den Ursachen vgl. auch Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 78 ff; Greiser S. 12 ff

211 Vgl. dazu auch: Bartsch/Bispinck in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1370

212 Schütz, W. J. in Media Perspektiven 5/76 S. 192

213 Schütz, Pressekonzentration S. 671; Kübler/Simitis JZ 69/446

214 Kübler/Simitis JZ 69/446; vgl. auch Kunert S. 17

215 Kübler/Simitis JZ 69/447

216 Friesenhahn, Festgabe für Kunze S. 35; Leisner, Werbefernsehen und Öffentliches Recht, S. 201 ff; Dittrich S. 14; Ronneberger, Publizistik 71 S. 11; vgl. dazu Glotz, Loccumer Protokolle, Nr. 7/1969 S. 47, der dem Argument der geringeren Vielfalt der Zeitungen keine Bedeutung zumißt, da der Leser es sich zeitlich und finanziell ohnehin nicht leisten könne, mehr als eine Zeitung zu lesen. Es komme darauf an, die Vielfalt in der Zeitung sicherzustellen. Dazu auch: Stammler S. 337 ff, 362; Dittrich S. 10

217 Schütz, Pressekonzentration S. 678; Marx, NJW 72/1552

oder (und) bessere redaktionelle Leistungen werden zusätzlich Käufer und Leser gewonnen, die wiederum ein zusätzliches Anzeigenaufkommen nach sich ziehen.

Es ergibt sich eine Anzeigen-Auflagen-„Spirale“, die bei der im örtlichen oder regionalen Bereich führenden Zeitung aufwärts, bei den konkurrierenden kleinen Zeitungen abwärts gerichtet ist.²¹⁸ Besonders schwerwiegende Folgen ergeben sich deshalb hauptsächlich dort, wo nur eine oder wenige kleine Zeitungen existieren. Hier besteht die Gefahr, daß durch Konzentrationsprozesse die Information des Bürgers über lokale Ereignisse völlig wegfällt oder nur unzureichend stattfindet und eine den Interessen der Gesellschaft zuwiderlaufende, nicht zu kontrollierende publizistische und politische Einflußnahme entsteht.²¹⁹

Nicht bestätigt wird diese Befürchtung durch die Untersuchungen, die Wolfgang Stofer²²⁰ in Wilhelmshaven durchgeführt hat. Nachdem von zwei ehemals bestehenden Ortstageszeitungen – Wilhelmshavener Zeitung und Wilhelmshavener Rundschau – die Rundschau ihr Erscheinen eingestellt hat, kommt Stofer in einer Inhaltsanalyse der jetzigen Monopolzeitung zu dem Ergebnis, daß in dem speziellen Fall keine Einschränkung der publizistischen Aussage im Vergleich mit der Konkurrenzsituation festzustellen ist.

Unstreitig hat die sich aus der Pressekonzentration ergebende wirtschaftliche und publizistische Machtzusammenballung jedoch grundsätzlich Ausstrahlungswirkungen in vier Richtungen: gegenüber dem Leser, der Öffentlichkeit, den Mitwettbewerbern und den Journalisten.²²¹

II. Pressekonzentration und Innere Pressefreiheit

Pressekonzentration in Form von Ankäufen, Fusionen und ungleichmäßigen Kooperationen berührt auch die inneren Strukturen der Presseunternehmen und verringert die Vielfalt der Meinungsträger.²²² „Jede Machtkonzentration in einem Zeitungskonzern, jede Schließung einer Redaktion ist eine Einschränkung der möglichen Meinungsvielfalt und damit eine Beschneidung der Pressefreiheit.“²²³ Gerade in diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht auf die Pflicht des Staates hingewiesen, „Gefahren abzuwenden, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten“.²²⁴

218 Schütz, Pressekonzentration S. 674

219 Schütz, Pressekonzentration S. 682; Stammler S. 77

220 insbesondere S. 75 ff

221 Stammler S. 77

222 Marx, NJW 72/1552

223 Bartsch/Bispinck in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1375

224 BVerfGE 20/162 (175 f)

Als geeignete Maßnahmen gegen die Pressekonzentration oder deren Auswirkungen werden häufig die folgenden genannt: Herabsetzung der Postgebühren im Postzeitungsdienst, Senkung des Mehrwertsteuersatzes für Anzeigenumsätze und der Umsatzsteuerbelastung für den Zeitungsverkauf²²⁵, Kredithilfen und Begrenzung der Marktanteile.²²⁶

Ein Gesetz zur Errichtung einer „Stiftung Pressehilfe“ ist ebenfalls im Gespräch.²²⁷

Seit dem 28. Juni 1976 gilt das Pressefusionskontrollgesetz²²⁸, dessen Ziel es ist, die fortschreitende Konzentration im Pressewesen mit kartellrechtlichen Mitteln einzudämmen.²²⁹

Als geeignetes Instrument im Kampf gegen die Pressekonzentration wird in letzter Zeit auch eine Regelung der inneren Pressefreiheit genannt²³⁰, obgleich trotz der bedenklichen Entwicklung des Marktes von Verlegerseite das Bedürfnis für gesetzliche Regelungen im Bereich der inneren Pressefreiheit wie auf dem Gebiet der Konzentrationsbekämpfung überwiegend bestritten wird.²³¹

Für eine Regelung sprechen gewichtige Gründe: Mit dem Wachstum der Verlage nimmt gleichzeitig der Einfluß der einzelnen Redakteure an der Aufgabe der Presse ständig ab.²³² Die Gefahr der Arbeitslosigkeit erhöht sich, die Möglichkeit eines Stellenwechsels verringert sich.²³³

Der Journalist kann es nicht wagen, in einem Artikel gegen seinen potentiellen zukünftigen Arbeitgeber Stellung zu nehmen. Er kann nicht mehr schreiben, was er für richtig und notwendig erachtet. Selbstzensur der Redakteure kommt der Zensur durch den Verleger zuvor.²³⁴ Es sollte deshalb durch Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Kräfte in Zeitungs- und Zeitschriftenunternehmen eine möglichst große Vielfalt in der Presse an-

225 Kritisch dazu: Groß, DÖV 76/193, wonach dadurch zwar die wirtschaftliche Situation der deutschen Tageszeitungen allgemein verbessert würde, nicht aber die Wettbewerbslage kleinerer und mittlerer Zeitungen im Verhältnis zu ihren größeren Konkurrenten. Steuerliche Maßnahmen seien nur dann sinnvoll, wenn es sich um gezielte Hilfen handelt. (S. 194)

226 Eine Übersicht über mögliche Maßnahmen gegen die Pressekonzentration geben Kübler/Simitis S. 447/448; Schütz, Pressekonzentration S. 684; Völlmecke S. 52 f

227 Siehe Groß, DÖV 76/195

228 BGBl I, 1967. Durch das Gesetz wird insbesondere die allgemeine Fusionskontrolle des GWB durch pressespezifische Bestimmungen ergänzt.

229 Zur Erläuterung des Gesetzesinhalts im wesentlichen vgl. Groß, NJW 76/S. 1386, 1387

230 Dittrich, S. 127; Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 106; Greiser S. 24 ff; für untauglich hält Mayer-Maly AfP 72/3–4 S. 302 innere Pressefreiheit zur Bekämpfung der Pressekonzentration

231 Groß, DÖV 76/S. 191

232 Marx, NJW 72/1553; Schwerdtner JR 72/358; Stein S. 116/117

233 Aufermann u. a., Pressekonzentration S. 22; Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 91; Stammler S. 81; Schwerdtner, JR 72/358; Nell-Breuning S. 232; Hesse, Grundzüge, § 12 I b cc) S. 162

234 Bartsch/Bispinck, Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1376

gestrebt werden.²³⁵ Die Konzentration darf sich nicht weiter zugunsten des Verlegers und zuungunsten des Redakteurs verschieben.²³⁶

Innere Pressefreiheit beschneidet die Einflußmöglichkeiten des Verlegers auf die redaktionelle Gestaltung seiner Zeitung oder Zeitschrift und verhindert, daß der Verleger unter Ausnutzung der wirtschaftlichen Stellung „durch massierten publizistischen Einsatz seiner Blätter eine planmäßige Meinungsmanipulation vornehmen kann“.²³⁷ Je mehr Angehörige der Redaktion ihre Meinung unabhängig von der des Verlegers in der Zeitung oder Zeitschrift frei äußern können, desto größer ist die Meinungsvielfalt. Außerdem gewährleistet innere Pressefreiheit eine erheblich wirksamere Kontrolle in den Presseunternehmen und gestaltet sowohl die wirtschaftlichen als auch die publizistischen Entscheidungen transparenter als bisher. Innere Pressefreiheit stärkt schließlich die sachliche und berufliche Unabhängigkeit des Redakteurs, der im Konfliktfall mit dem Verleger sich auf seine publizistischen Freiheiten berufen kann, ohne zu kündigen oder sich den Anordnungen des Verlegers unterordnen zu müssen.²³⁸ In diesem Sinne kann innere Pressefreiheit eine Maßnahme neben vielen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Pressekonzentration darstellen.

Die Erfahrungen mit der Pressekonzentration machen letztlich deutlich, daß der sich selber überlassene Marktmechanismus seine Funktionsbedingungen nicht selbsttätig reproduziert, sondern die Anhäufung wirtschaftlicher Macht bis hin zum Monopol ermöglicht. Nur der Staat kann derartigen Fehlentwicklungen durch geeignete Maßnahmen politisch entgegenwirken.²³⁹ Denn „Recht ist nicht nur zweckneutrale Randbedingung der gesellschaftlichen Prozesse, sondern ebenso prinzipiell das Mittel zweckhafter Sozialgestaltung“.²⁴⁰

235 Schütz, Pressekonzentration S. 686; Marx, NJW 72/1553; Glotz, Loeckumer Protokolle Nr. 7, 1969 S. 47; Stammer S. 337 ff, 362; a.A. Kull, DÖV 72/455

236 Marx, NJW 72/1553

237 Greiser S. 25

238 Greiser S. 25

239 Kübler in Festschrift für Ludwig Raiser S. 717

240 Kübler in Festschrift für Ludwig Raiser S. 717

4. Abschnitt

Vorteile einer gesetzlichen Regelung

Das Bedürfnis einer gesetzlichen Regelung wird zum Teil unter Hinweis auf bereits bestehende und im weiteren geplante Redaktionsstatute und Tarifverträge verneint.

A. Die rechtliche Einordnung von Redaktionsstatuten

Über die rechtliche Zulässigkeit von Redaktionsstatuten ist viel gestritten worden. Die Einwände dagegen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Betriebsverfassungsrecht bilde eine zwingende abschließende Regelung; die Grundprinzipien der Betriebsvertretung stünden nicht zur Disposition.²⁴¹ Außerdem verletzen Redaktionsstatute das Vertretungsmonopol des Betriebsrates und schaffen ohne gesetzliche Basis eine dem Betriebsrat konkurrierende Sondervertretung.²⁴² Dem hat Neumann-Duesberg entgegengehalten, daß der Betriebsrat in den von Mayer-Maly angesprochenen personellen Angelegenheiten – nämlich Einstellung und Entlassung von Redakteuren – überhaupt nicht mitwirkungsberechtigt ist, weil hier die Eigenart des Betriebes der Betriebsratseinschaltung entgegensteht.²⁴³ Tatsächlich ist eine Konkurrenzsituation überhaupt nicht gegeben. Zwar stößt das Widerspruchsrecht einer qualifizierten Mehrheit im Redaktionsrat oder einem anderen Redaktionsorgan ins Leere, wenn der Betriebsrat begründet seine Zustimmung zu einer Einstellung verweigert, umgekehrt verhindert jedoch der Widerspruch eines Redaktionsorgans die Einstellung auch, wenn der Betriebsrat ihr zugestimmt hat.²⁴⁴

Weiter wird behauptet, die der Redaktion zugestandenen Gestaltungs- und Mitwirkungsbefugnisse seien nicht vereinbar mit § 81 Abs. 1 BetrVG a. F., § 118 BetrVG n. F., da sich diese Vorschrift „gegen jede Beschrän-

241 Mayer-Maly, AfP 1969/880; derselbe DB 71/338

242 Mayer-Maly, AfP 1969/880; derselbe DB 71/338

243 Neumann-Duesberg, BB 70/S. 1053

244 Vgl. dazu Schwerdtner, BB 70/S. 1053

kung durch Mitbestimmungsmöglichkeiten“ richte.²⁴⁵ In Wahrheit ist jedoch nicht einsichtig, warum der Verleger sich nicht freiwillig durch Vertrag seiner Alleinentscheidungsrechte sollte begeben können.²⁴⁶ Auf die Probleme kann in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden.

Folgendes bleibt festzuhalten:

Da Redaktionsstatute weder als Tarifverträge noch als mit dem Betriebsrat ausgehandelte Betriebsvereinbarungen zu behandeln sind, entfalten sie mangels einer § 4 Abs. 1 TVG oder § 77 BetrVG n. F. entsprechenden Vorschrift keine normative Wirkung.²⁴⁷ Verbindlich wirksam ist ihr Inhalt nur, soweit er vom Verleger mit dem einzelnen Redakteur vereinbart worden ist oder soweit er als Recht aus einem Vertrag zugunsten Dritter (§ 328 BGB) hergeleitet werden kann. Da es sich dabei um schuldrechtliche Ansprüche handelt, kann ihnen Unabdingbarkeit nicht zukommen.²⁴⁸

Der bedeutende Vorteil von Redaktionsstatuten liegt auf der Hand. Sie ermöglichen Übereinkünfte zwischen Verlag und Redaktion, welche die spezifischen Eigenarbeiten eines jeden Betriebs berücksichtigen und gewährleisten eine weitreichende Flexibilität in der täglichen Pressearbeit.

B. Die rechtliche Beurteilung tarifvertraglicher Regelungen

Soweit über tarifvertragliche Regelungen gestritten wird, geht es vorrangig um die Frage, inwieweit nach dem BetrVG besondere Mitbestimmungsregelungen für bestimmte Berufsgruppen vereinbart werden können.

Mayer-Maly weist darauf hin, daß das BetrVG auch einer Abänderung der Regelung der Mitbestimmung nicht zugänglich sei, da es als Organisationsgesetz zwingenden Charakter habe.²⁴⁹ Dagegen wird vorgebracht, daß die durch Tarifvertrag intendierte partielle Freistellung des Journalisten vom Weisungsrecht des Verlegers und deren Absicherung durch personelle Mitbestimmungsrechte jenseits der durch das BetrVG geregelten Fragenkomplexe liege.²⁵⁰ Da innere Pressefreiheit einen Bereich berühre,

245 Mayer-Maly, AfP 71/59

246 So für den Tarifvertrag auch Schwerdtner, BB 71/S. 837; vgl. auch Neumann-Duesberg, BB 70/1054

247 Kübler, D 77; vgl. Mayer-Maly, DB 71/340; Schwerdtner BB 71/840

248 Kübler, D 77

249 Mayer-Maly, DB 71/355 ff; derselbe: AfP 69/879 ff

250 Schwerdtner, JR 72/360; vgl. dazu: Neumann-Duesberg, BB 70/1052 ff

der vom BetrVG nicht geregelt werde, seien Tarifverträge zulässig, soweit sie nicht bestehende Rechte des Betriebsrats tangierten.²⁵¹

C. Redaktionsstatut und Tarifvertrag im Vergleich mit dem Gesetz

Redaktionsstatute und Tarifverträge sind durchaus taugliche Instrumente auf dem Wege einer Reform des Pressewesens. Sie enthalten jedoch einige Nachteile, die ihre Durchschlagskraft mildern. So beruhen Inhalt und Ausmaß von Redaktionsstatuten auf der freiwilligen Bereitschaft der Betroffenen, eine akzeptable Vereinbarung zu schließen und sind im wesentlichen abhängig von den Bedingungen, unter denen die Statute ausgehandelt werden. Wolter nennt Redaktionsstatute deshalb nicht zu unrecht „Vereinbarungen für ausgesprochene Schönwetterlagen der Presselandschaft“.²⁵²

Die Befürchtung, daß eine Einigung zwischen Verlag und Redaktion gerade dort am wenigsten erwartet werden darf, wo sie am nötigsten wäre²⁵³, wird in ihrer Berechtigung durch die Untersuchungen von Branahl und Hoffmann-Riem gestützt, welche nachweisen, daß Redaktionsstatute bislang hauptsächlich in den Zeitungsunternehmen vereinbart wurden, die sich ohnehin als fortschrittlich bezeichnen und durch das Redaktionsstatut lediglich Rechte und Pflichten absichern, die sie ohnehin schon seit langem als Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Verlag und Redaktion betrachten.²⁵⁴ Was die tarifvertragliche Regelung der inneren Pressefreiheit betrifft, sollten ihre Befürworter neben der schwierigen rechtlichen Beurteilung folgende Nachteile bedenken:

Sie impliziert die Gefahr, rein individualistisch gedeutet zu werden, in dem Sinne, daß jeder Redakteur einen Anspruch behaupten könne, jederzeit mit seinen Ansichten zum Zuge zu kommen.²⁵⁵ Tatsächlich muß eine Regelung der inneren Pressefreiheit mehr erreichen als nur „den Ausgleich von bilateralen Interessensgegensätzen“²⁵⁶ zwischen Verleger und Jour-

251 Schwerdtner, JR 72/360; zur intensiveren Auseinandersetzung mit der arbeitsrechtlichen Seite dieses Themas sei verwiesen auf: Galperin, AfP 71/54; Kull, AfP 70/907; Mayer-Maly, DB 71/335 ff; derselbe: AfP 69/879 ff; Neumann-Duesberg, BB 70/1054 f; Schwerdtner, JR 72/357 ff; derselbe: BB 71/837 ff

252 in: die feder 10/76^{S.} 3

253 Kübler, D 77

254 S. 157

255 Vgl. Schwerdtner, JR 72/361

256 Kübler, D 81

nalisten.²⁵⁷ Sie muß gewährleisten, daß „im Interesse der Allgemeinheit die organisatorischen Bedingungen für optimierte Kommunikation durch das Massenmedium Presse geschaffen werden“.²⁵⁸

Diese Aufgabe kann umfassend allein der Gesetzgeber erfüllen.²⁵⁹ Der große Vorteil einer gesetzlichen Regelung ist vor allem darin zu sehen, daß sie alle Presseunternehmen gleichermaßen auf die innere Pressefreiheit verpflichtet und somit der Presse insgesamt zugute kommt.²⁶⁰ Ein wirksames Gesetz sollte jedoch die strukturelle Unterschiedlichkeit der mannigfaltigen Presseunternehmen berücksichtigen und eine Öffnungsklausel für weitgehende vertragliche, tarifrechtliche oder innerbetriebliche Vereinbarungen vorsehen.²⁶¹

257 wobei konstatiert werden soll, daß eine allein auf dieses Ziel gerichtete Regelung tarifvertraglich durchaus zufriedenstellend abgesichert werden kann, da Verleger und Redakteure am besten wissen, wie ihre Kooperation optimal organisiert werden kann.

258 Kübler, D 81

259 so auch: Eckhold S. 193; Wolter, die feder 10/76 S. 3; Wolter, die feder 11/76 S. 1; Bartsch/Bispinck, Blätter für deutsche und internationale Politik 12/76 S. 1376; a. A. Arndt/v. Olshausen, Jus 75/S. 487 – Sie bestreiten die Geeignetheit einer gesetzlich normierten Pressefreiheit, Meinungsvielfalt und Offenheit des Informations- und Meinungsbildungsprozesses zu gewährleisten. Verleger beziehungsweise Chefredakteure würden verstärkt auf freie Mitarbeiter zurückgreifen, über deren Annahme und Ablehnung er allein entscheiden könne. Diese Möglichkeit gefährde die Position der Redakteure und enge ihre Freiheit ein.

260 Vgl. Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 118; Lindemann S. 142 f; kritisch: Löw S. 82 f; Weber, Innere Pressefreiheit S. 75

261 Vgl. dazu: Schwerdtner, JR 72/361

5. Abschnitt

Gesetzgebungskompetenz

Die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz für ein Gesetz zur Regelung der inneren Pressefreiheit ist in den letzten Jahren häufig erörtert worden.²⁶²

Einigkeit besteht darüber, daß aus Art. 5 des Grundgesetzes keine Kompetenz abgeleitet werden kann.²⁶³

Als Zuständigkeitsnormen kommen zwei Vorschriften in Frage:

Art. 74 Ziffer 12 des Grundgesetzes regelt die konkurrierende Zuständigkeit für „das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung“. Art. 75 Ziffer 2 des Grundgesetzes verleiht dem Bund die Rahmenkompetenz für „die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“.

Da beide Bereiche von einem Gesetz zur inneren Pressefreiheit betroffen seien, wird vertreten, es müsse zum Teil die konkurrierende und zum anderen Teil die Rahmengesetzgebung in Anspruch genommen werden.²⁶⁴ Danach wären mindestens zwei Gesetze erforderlich, um den Sachbereich zu regeln.

Das BVerfG²⁶⁵ hat in einem Streitfall auf zwei Unterscheidungskriterien hingewiesen:

Die herkömmliche Zurechnung, für die „der historische Zusammenhang in der deutschen Gesetzgebung zu betrachten sei“²⁶⁶ und die „besondere Eigenart des inneren Zusammenhangs“.²⁶⁷ Unter Hinweis darauf, daß schon in den Entwürfen der Weimarer Zeit und in den darauffolgenden Regelungsentwürfen Presse- und Journalistengesetze vorgesehen waren, läßt sich aus historischer Sicht ein Indiz für die Rahmenkompetenz des

262 Vgl. dazu: Kirn ZRP 70/109; Marx, NJW 72/1553 ff; Mayer-Maly, AfP 72/299; Ott, die feder 68/S. 6; Kübler, D 81 ff; Groß, R., AfP 68/785; Gerhardt, AfP 73/360; Friesenhahn, Festschrift für O. Kunze S. 21 f; Löffler, Presserecht, Bd. I, Kap. 4, Rdz 9; Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 86

263 Vgl. BVerfGE 12/205 ff, 242

264 Mayer-Maly, AfP 72/299

265 BVerfGE 7/29 f, 39; es ging um die Frage der Verjährung von Pressedelikten

266 BVerfGE 7/29 f, 44

267 BVerfGE 7/29 ff, 39

Bundes ableiten.²⁶⁸ Außerdem muß ein Gesetz zur Regelung der inneren Pressefreiheit über den arbeitsrechtlichen Rahmen hinaus umfassende Bestimmungen über die Neuordnung des Kommunikationsmittels „Presse“ enthalten und wird damit in seinem Kern presserechtliche Materie zu regeln haben.²⁶⁹ Für ein Gesetz zur Regelung der inneren Pressefreiheit bietet sich aus diesen Gründen die Rahmenkompetenz des Bundes über Art. 75 Ziffer 2 des Grundgesetzes an.²⁷⁰

Unter dieser Voraussetzung kann der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 des Grundgesetzes tätig werden, wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil „die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“. Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung betont, daß es sich in Art. 72 Abs. 2 Nr. 1–3 des Grundgesetzes im wesentlichen um politische Regelungsmaximen handelt, die, insbesondere in Nr. 3, bereits die Vermutung für die Notwendigkeit unitarischer Rechtsetzung implizieren und insgesamt auf das Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung abstellen.²⁷¹

Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß der Bund durch die Rahmenkompetenz erheblich eingeengt ist, da die Rahmengesetzgebung die Materie nicht voll ausschöpfen darf.²⁷² Den Ländern fällt somit die wichtige Aufgabe zu, den Gesetzgebungsrahmen auszufüllen.

268 Vgl. Kübler, D 82

269 so auch: Groß, AfP 68/785; Papier, Der Staat, 74 S. 400; Gerhardt, AfP 73/360, der Zweifel an der Wirksamkeit eines Rahmengesetzes anmeldet, da es den Ländern überlassen bliebe, wie verschieden sie den Rahmen ausfüllen. – a. A. Ott, die feder 68/S. 6; vgl. weiter: Marx, NJW 72/1553 f; Kirn, ZRP 70/109; Kübler, D 82; so auch Eckhold S. 195 für gesetzliche Maßnahmen gegen Pressekonzentration

270 Siehe auch: Kunert S. 178

271 E 2/213, 224; 10/234, 245; 13/230, 233; vgl. auch Marx, NJW 72/1553/1554

272 Eckhold S. 195/196; Püttner, NJW 75/S. 814

6. Abschnitt

Vereinbarkeit einer gesetzlichen Regelung der inneren Pressefreiheit mit Art. 5 des Grundgesetzes

A. Beurteilung nach liberalem Verfassungsverständnis

1. Übersicht über die Problematik

Die zentrale verfassungsrechtliche Frage der inneren Pressefreiheit ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Verlag und Redaktion einschließlich der Mitwirkungsbefugnisse der Redaktion bei personellen Veränderungen im Redaktionsbereich.

Das Verhältnis zwischen Verleger und Redakteur hat sich im Laufe der letzten hundert Jahre grundlegend geändert. Seinen Namen trägt der Verleger von seiner ursprünglichen Tätigkeit: dem Verlegen oder Verteilen oder Besorgen, das er im Auftrag des geistigen Urhebers oder Herausgebers einer Druckschrift vollführte. Herausgeber der periodischen Druckwerke waren vordem die Publizisten. Die Journale sind den Händen der Journalisten entglitten. Herr im Hause wurde der Verleger, der den Journalisten als seinen Angestellten für seine Arbeit bezahlt.

Moderne Verleger sind Kapitalisten.²⁷³ Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn sie den Unternehmensstandpunkt auch in ihren Zeitungen vertreten sehen möchten. Das führt dazu, daß der Verleger sich seine Redaktion in der Regel nach Ermessen zusammenstellt und unter Berufung auf das Recht des Arbeitgebers für sich in Anspruch nimmt, in die tägliche redaktionelle Arbeit anordnend, verbietend und mithandelnd einzugreifen.²⁷⁴ Tatsächlich gehört für den, der die Macht hat, eine „ungewöhnliche Selbstverleugnung“²⁷⁵ dazu, auf die den Zeitungs- oder Zeitschrifteninhalt betreffenden Einzelweisungen an den Journalisten generell zu verzichten. Hier liegt der Schwerpunkt der heutigen Auseinandersetzung.

273 Hagemann S. 51; Crous, *Der Journalist* 69/Heft 7 S. 8

274 Hagemann S. 63; vgl. auch: Löffler, *Presserecht*, Bd. I, Kap. 13, Rdz 62; Marx, *NJW* 72/1548

275 Hagemann S. 55

Im einzelnen geht es um die Zuordnung drei zu unterscheidender Befugnisse:

1. die Befugnis, die allgemeine publizistische Grundhaltung der Zeitung und die für sie maßgebenden publizistischen Grundsätze eigenverantwortlich festzulegen und gegebenenfalls auch zu ändern (Grundsatzkompetenz),
2. die Befugnis, über die Auffassung der Zeitung oder Zeitschrift zu neu auftretenden, über die Tagesaktualität hinausreichenden Fragen von erheblichem Gewicht zu entscheiden (Richtlinienkompetenz) und
3. die Befugnis, im Rahmen der allgemeinen publizistischen Grundhaltung der Zeitung oder Zeitschrift und im Rahmen einer eventuell bestehenden Redaktionsordnung den Textteil frei zu gestalten (Detailkompetenz).²⁷⁶

Weitgehend Einigkeit besteht im rechts- und zeitungswissenschaftlichen Schrifttum darüber, daß die Grundsatzkompetenz dem Verleger als dem Träger und Eigentümer des Unternehmens und die Detailkompetenz dem Redakteur zukommt.²⁷⁷

Heftig umstritten ist dagegen die Frage der Richtlinienkompetenz und der Mitwirkung der Redaktionsmitglieder bei personellen Veränderungen im Redaktionsbereich.

Die Diskussion hat zu berücksichtigen, daß Presseunternehmen Unternehmen eigener Art sind, die einerseits Güter produzieren, die verkauft werden müssen, und andererseits Meinung schaffen, meinungsbildend wirken.²⁷⁸ Eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit muß diesem Sondercharakter Rechnung tragen.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob und inwieweit es mit der Verfassung vereinbar ist oder etwa von ihr gefordert wird, daß diejenigen, die durch ihre Arbeit als Journalisten wesentlich durch ihre geistige Leistung an dem Unternehmen beteiligt sind, auch den entsprechenden Anteil an der „verfassungsgemäßen Struktur“²⁷⁹ des Unternehmens erhalten. Der Hinweis auf § 118 BetrVG, welcher die sogenannten Tendenzunternehmen von der Mitbestimmung ausspart, kann keine ausreichende Antwort darstellen.

Es bedarf vielmehr eines eigenen Modells, welches der besonderen Funktion der an der Meinungsbildung beteiligten geistigen Kräfte gerecht wird.²⁸⁰ Die traditionelle Verfassungslehre stellt die Reformer dabei vor besondere Schwierigkeiten. Historisch gesehen sind die Grundrechte zur

276 Vgl. Liesegang, Jus 75/215; zu den Begriffen siehe auch: Binkowski, Publizistik 74/75 S. 897 ff

277 Vgl. dazu Liesegang S. 215

278 v. Nell-Breuning S. 231

279 v. Nell-Breuning S. 235

280 v. Nell-Breuning S. 235

Sicherung einer freiheitlichen Sphäre des einzelnen gegenüber dem Staat entstanden.²⁸¹ Diese Bedeutung haben die Grundrechte in der WV grundsätzlich behalten.²⁸² Die klassischen Grundrechte sind aus der Idee geboren worden, daß der Mensch freiwillig in den Staat eintritt, sich aber eine Sphäre vorbehält, in die der Staat mit seinen Maßnahmen nicht eingreifen darf.²⁸³ In diesem Sinne werden die Grundrechte auch heute noch verstanden.²⁸⁴ E. Forsthoff verbindet damit den ausschließlichen Anspruch:

„Freiheit kann als Rechtsbegriff, dessen sich die Verfassung bedient, schlechterdings nicht anders verstanden werden als in der Beziehung auf den Staat. Dann kann er nichts anderes bedeuten, als Beschränkung der Staatsgewalt, also als ein Abwehrrecht.“²⁸⁵

Pressefreiheit so verstanden, umfaßt also das gegen den Staat gerichtete natürliche Recht des einzelnen Individuums, sich mittels der Presse zu äußern²⁸⁶, und den Anspruch des Grundrechtsträgers, vor dem Mißbrauch staatlicher Gewalt geschützt zu werden.²⁸⁷

II. Der Schwerpunkt der Diskussion: Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes

Gemäß Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes finden die in Art. 5 Abs. 1 gewährleisteten Rechte ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

In der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung ist heftig umstritten, ob ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit, das zwangsläufig die Befugnisse des Verlegers beschneiden würde und somit in den Individualbereich seines Grundrechts der Pressefreiheit eindringen müßte, ein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes ist.

Die Klärung dieser Streitfrage macht nicht zuletzt deshalb so große Schwierigkeiten, weil verbreitet Uneinigkeit über die Definition des „all-

281 Vgl. dazu Peters S. 243

282 Siehe hierzu: Schneider F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 44 mit weiteren Nachweisen; zur geschichtlichen Entwicklung der Pressefreiheit vgl. auch: Löffler, Presserecht I, Kap. 5, Rdz 21 ff

283 Vgl. dazu: Schneider F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 44

284 Vgl. dazu: BVerfGE 7/198; 30/173; 33/329; 35/79, wonach Grundrechte nach wie vor in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat sind. Siehe auch: Ossenbühl, NJW 76/2100

285 Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen S. 16; siehe auch: Süsterhenn, Die Zeitung, Nr. 7, 1974 S. 4; Schwagerl/Walther S. 26/27; so wohl auch Dagoglou S. 32

286 Lange, DÖV 73/S. 477

287 Ossenbühl, NJW 76/2101

gemeinen Gesetzes“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes besteht.²⁸⁸

1. § 118 Abs. 1 Satz 1 WV

Der Begriff „allgemeines Gesetz“, der nur bei den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 vorkommt, ist in den § 118 Abs. 1 Satz 1 WV durch Umstände geraten, die schon während der Weimarer Zeit praktisch nicht mehr aufzuklären waren.²⁸⁹ Das Wort „allgemein“ wurde durch den Verfassungsausschuß zuerst in § 118 hineingenommen, dann gestrichen, dann wieder aufgenommen und dann von der Nationalversammlung nicht wieder gestrichen, so daß man zum Teil davon ausging, es handle sich um ein Redaktionsversehen.²⁹⁰

Aus der Unklarheit zog man in Weimar verschiedene Konsequenzen:

a) Man betrachtete das Wort ‚allgemein‘ als nicht vorhanden und stellte § 118 Abs. 1 Satz 1 WV unter uneingeschränkten Gesetzesvorbehalt.²⁹¹

b) Die „materielle Lehre“ Smends:

Nach der von Smend entwickelten materiellen Lehre wurden nur solche Gesetze als allgemeine Gesetze angesehen, die ein der Meinungsfreiheit – die WV kannte keine spezielle Garantie der Pressefreiheit – übergeordnetes Rechtsgut schützen sollten.²⁹² Smend verstand die Allgemeinheit als „die materielle Allgemeinheit der Aufklärung“.²⁹³ Danach verweist der Vorbehalt der allgemeinen Gesetze auf die Werte und Rangordnungen der Verfassung.²⁹⁴ Nach der materiellen Lehre sind allgemeine Gesetze im Sinne von Art. 118 WV Gesetze, die deshalb den Vorrang vor Art. 118 haben, weil das von ihnen geschützte gesellschaftliche Gut wichtiger ist als die Meinungsfreiheit.²⁹⁵ In modifizierter Form hat sich auch Rothenbücher²⁹⁶ dieser Meinung der Allgemeinheit der schrankenziehenden Gesetze angeschlossen.

288 Zu den privatrechtlichen Schranken der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes vgl. ausführlich: Hellge S. 170 ff; siehe auch: Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem S. 47

289 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 242; Groß, Grundzüge des deutschen Presserechts S. 49; über die Bedeutung der Kenntnis der WRV für die Grundrechtinterpretation vgl. Peters S. 82

290 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 242

291 Kitzinger S. 203

292 Smend, Das Recht der freien Meinungsäußerung S. 97 und 117; derselbe: VVDStRL 4/44 ff; vgl. auch: Kaufmann, VVDStRL 4/77 (81)

293 Smend, Das Recht der freien Meinungsäußerung S. 97/117

294 Vgl. dazu: Häberle, Wesensgehaltgarantie S. 32

295 Smend, Das Recht der freien Meinungsäußerung S. 97/98; derselbe in: VVDStRL 4/52; zustimmend: Kaufmann, VVDStRL 4/81

296 Das Recht der freien Meinungsäußerung VVDStRL 4/S. 6 ff; vgl. RG JW 1930, 268/269

Der Haupteinwand gegen die materielle Lehre wurde vor allem mit dem Argument geführt, daß sie zu einer Relativierung des Grundrechts der Meinungsfreiheit und der Pressefreiheit führen müsse.²⁹⁷

c) Die „formale Lehre“ Häntzschels:

Um den Schutz des absoluten Grundrechtsgutes der Meinungs- und Pressefreiheit zu gewährleisten, hat Häntzschel den Versuch unternommen, die Güterabwägung aus dem rein geistig-ideellen Schutzbereich in den Handlungsbereich zu legen.²⁹⁸ Danach besteht das Wesen der allgemeinen Gesetze in ihrer grundsätzlichen Gültigkeit für die Allgemeinheit. Allgemeine Gesetze sind Gesetze, die kein Sonderrecht gegen die Meinungsfreiheit enthalten, und nur solche Gesetze vermögen die „Meinungsfreiheit“ einzuschränken.²⁹⁹

2. Stand der Diskussion heute

Die von Smend und Häntzschel zu dem Begriff der allgemeinen Gesetze aufgestellten Theorien beherrschen in ihrer Grundaussage noch heute die staatsrechtliche Auseinandersetzung. Es fehlt jedoch nicht an Bemühungen, sie zu modifizieren und fortzuentwickeln.

a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die vom BVerfG zu den allgemeinen Gesetzen entwickelte Rechtsprechung³⁰⁰ knüpft an die von Smend begründete materielle Lehre an. Unter Berücksichtigung der hervorragenden Bedeutung, die das Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung hat³⁰¹, kommt das Gericht zu der Erkenntnis, daß es nicht folgerichtig sei, die sachliche Reichweite gerade dieses Grundrechts jeder Relativierung durch einfaches Gesetz zu überlassen.³⁰² Es entwickelte die sogenannte Wechselwirkungstheorie.³⁰³ Danach sollen die allgemeinen Gesetze in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden, daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts gewahrt bleibt. Die Wechselwirkung soll in dem Sinne stattfinden, „daß die allgemeinen Gesetze zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlich-demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden

297 Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 167

298 Häntzschel, AöR 1926, 232; vgl. die Darlegungen bei Scholler, Person und Öffentlichkeit S. 385/386

299 Vgl. auch Anschütz, Art. 118 WV, Anm. 3. Zur materiellen und formalen Lehre siehe ausführlich: Löffler, Presserecht Bd. II § 1 LPG Rdz 55 ff

300 Vgl. besonders: BVerfGE 7/198 (209); 12/113 (124); 20/162 (177)

301 BVerfGE 5/85 (205); 7/198 (208)

302 BVerfGE 20/177

303 BVerfGE 7/198 (208)

müssen.³⁰⁴ Dies macht eine Güterabwägung erforderlich. Das Lüth-Urteil (BVerfGE 7/198) ist der Auftakt der Rechtsprechung, in der das BVerfG die Grundrechte unter den Grundsatz der Abwägung stellt; zugleich beginnt es mit ihm, die Grundrechte in der Wertordnung des Grundgesetzes zu erfassen.³⁰⁵ „Das Recht zur Meinungsäußerung muß zurücktreten, wenn schutzwürdige Interessen eines anderen von höherem Rang durch die Betätigung der Meinungsfreiheit verletzt würden.“³⁰⁶ Damit ersetzt das BVerfG den Begriff der Wertordnung durch den der Wertrangordnung (BVerfGE 7/198 [215]), welcher das Gewichten, Vergleichen und Abwägen impliziert. Nicht die Grundrechte selbst, sondern Arten des Gebrauchs grundrechtlicher Freiheiten werden gewichtet (BVerfGE 7/230 [235, 236, 237]).³⁰⁷

In der weiteren Rechtsprechung hält das BVerfG an der „Wertordnung“ (bzw. „Wertrangordnung“) fest, welche jedoch nicht mehr in wenigen Rangstufen festzumachen ist, sondern in der „Unterscheidung verschiedener Sozialbereiche tendenziell objektiver“³⁰⁸ geworden ist. Das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit wird funktionalisiert, wenn dessen Schutz um so intensiver gestaltet sein muß, je enger der Bezug des Grundrechts zur Bildung der öffentlichen Meinung ist.³⁰⁹ Das trifft ebenso für das Grundrecht der Pressefreiheit zu, dessen besonderer Schutz aus der Bedeutung der Presse in der Demokratie abgeleitet wird.³¹⁰

Zu Recht stellt Schlink³¹¹ fest, daß vor dem Hintergrund des Lüth-Urteils viele der späteren Urteile als Abkehr von der Abwägung unter dem Gesichtspunkt der Wertrangordnung des Grundrechtsgebrauchs wirken.³¹² Das Lebach-Urteil³¹³ setzt jedoch die Entwicklung zu sachhaltiger Abwägung fort.³¹⁴

304 BVerfGE 7/198 (209)

305 Schlink S. 17; Vorher hatte das BVerfG die fdGO schon als „wertgebundene Ordnung“ oder „Wertordnung“ bezeichnet. (E 2/1 [12]; 5/85 [134]; 6/32 [40]); vgl. dazu auch: Ossenbühl, NJW 76/2101f. Gegen die Auffassung, welche die Grundrechte als festgefügtes Wertsystem begreift, Staff S. 33. Ein solches Grundrechtverständnis bedeute „Oktroi der Wertvorstellung der rechtsanwendenden oder rechtsauslegenden Instanz und damit Negation der Freiheit, die zu gewähren die Grundrechte geschaffen sind“, da die Menschen keine Glaubens- oder Weltanschauungsgemeinschaft bildeten.

306 BVerfGE 7/198 (210); zur Rechtsprechung des BVerfG vergleiche: BVerfGE 9/162 (166); 10/118 (121 f) 12/113 (124); 20/162 (176 f); 21/239 (243 ff); 21/271 (280 f, 286, 290); 24/278 f (281 f); 25/44 (55); 25/69 (77); 25/88 (95); 25/230 (234); 26/186 f (205); 27/71 (80, 85); 27/88 (98 f); 27/104 f (109); 28/55 (63); 28/175 (185 f); 28/191 (202); 28/282 (292); 30/173 (191 f); 33/52 (65 f, 70 f); 35/202

307 Schlink S. 20/21

308 Schlink S. 26

309 Schmid/Spiegel-Beschluß (E 12/133 [127])

310 Schmid/Spiegel-Beschluß (E 12/113 [130])

311 S. 27

312 Vgl. dazu besonders: E 24/278; 25/256 (264 ff)

313 E 35/202

314 Schlink S. 32

b) Literatur

Insbesondere die Wechselwirkungstheorie des BVerfG ist im Schrifttum auf erhebliche Kritik gestoßen.³¹⁵ Sie bezieht sich hauptsächlich auf die methodische Praktizierung der Abwägungslehre. Es wird der Rechtsprechung des BVerfG vorgehalten, sie ignoriere die Begrenzung der Begrenzung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Pressefreiheit, wie sie in Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes vorgesehen sei. Indem sie die Begrenzung der im Art. 5 des Grundgesetzes genannten Grundrechte durch die Vorschriften der allgemeinen Gesetze wiederum diesen Grundrechten unterwerfe, hebe sie die Begrenzung dieser Grundrechte in Wirklichkeit auf. Es müsse daraus gefolgert werden, daß die Theorie des BVerfG über die Begrenzung der Grundrechte des Art. 5 GG durch die gleichen Grundrechte mit dem Grundgesetz schwerlich in Einklang zu bringen sei und daß die einzige Begrenzung der Begrenzung der Grundrechte in Art. 5 GG in Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes vorgesehen sei.³¹⁶

Gegen die BVerfG-Rechtsprechung werden außerdem Bedenken unter dem Blickwinkel der Rechtssicherheit und der Voraussehbarkeit staatlicher, auch gerichtlicher und insbesondere verfassungsrechtlicher Entscheidung geltend gemacht³¹⁷, da einheitliche Kriterien für eine Güterabwägung nach den Vorstellungen des BVerfG nicht existierten.³¹⁸ Das BVerfG betreibe Kasuistik und Fallentscheidung anstelle von Verfassungsinterpretation, wenn es fordere, die „individuellen Interessen der am konkreten Fall Beteiligten auf Grund aller Umstände des Falles“ gegeneinander abzuwägen (BVerfGE 7/210).³¹⁹

Auf Grund der mannigfaltigen Schwierigkeiten, auf die die Anwendung der materiellen Lehre in ihrer Ausformung des BVerfG in der Praxis vermeintlich stößt, wird dem Grundgedanken der formalen Lehre heute verbreitet der Vorzug gegeben.³²⁰

315 Bedenken äußern u. a.: A. Arndt in: NJW 66/869 f (871); Achterberg, Der Staat 8/69 S. 150 f, 175 f; Ridder, VVDStRL 22/174; Schnur, VVDStRL 22/101 f, 123; Zippelius, Wertungsprobleme S. 41 f; Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 371 f/393 f; Bettermann, JZ 64/601 f; Klein, H. H., Der Staat 71/145 f; Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht S. 150; Schmitt-Glaeser, AöR 97 (1972) S. 60 f (276 f); Friesenhahn, Festschrift für Kunze S. 21 f; Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 252; Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem S. 55/56; Schwenk, NJW 62/1322; aus der Rechtsprechung OLG Frankfurt, NJW 69/2095

316 Schwenk, NJW 62/1322; Bettermann, JZ 64/602

317 Vgl. Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 252

318 Zippelius, Wertungsprobleme S. 47

319 Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht S. 150; Bettermann, JZ 64/602; vgl. auch: Dittrich S. 61: Gesetzesvorbehalt wird in Urteilsvorbehalt umgewandelt, indem die Bestimmung der Grundrechtsschranken auf Richter verlagert wird.

320 A. Arndt, JZ 65/340; Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 5, Rdz 91, Bd. II, § 1 Rdz 58; Klein, Der Staat 71 S. 155; Groß, Grundzüge S. 48; vgl. Mangoldt-Klein, Bd. 1, Art. 5 Anm. IX, 3a; Arndt/v. Olshausen, Jus 75/486 f

Danach werden unter den allgemeinen Gesetzen alle Gesetze verstanden, die sich nicht speziell gegen die in Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes gewährleisteten Grundfreiheiten als solche richten, wobei neben anderen Adressaten auch die Presse betroffen sein kann. Dem Einwand, unter Zugrundelegung dieser Auslegung der allgemeinen Gesetze könne es überhaupt keine Pressegesetze geben³²¹, begegnet W. Weber mit der Differenzierung, nicht das Pressewesen als solches sei der Gesetzgebung unzugänglich, sondern nur ein manipulierendes Zugreifen auf die Pressefreiheit.³²² Es komme bei der Beurteilung nicht darauf an, ob ein Gesetz sich nur im Bereich der Presse auswirke, sondern allein darauf, ob es in der konkreten Anwendung als primär pressebezogenes Gesetz sich darstellt. Dabei unterliege ein jedes die Freiheit tangierendes Gesetz dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Geeignetheit und Erforderlichkeit.³²³

Die formale Theorie hat durch Bettermann eine besondere Ausformung erfahren.³²⁴ Nach dessen Auffassung steht hinter dem Vorbehalt der allgemeinen Gesetze der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Niemand könne auf Grund der Inanspruchnahme der Kommunikationsgrundrechte Privilegien fordern. Verboten seien jedoch nur Sonderregelungen zugunsten der Presse, nicht jedoch Sonderregelungen zu ihren Lasten. Begründet wird die These mit der Behauptung, die Pressefreiheit gefährde die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz nur einseitig in Richtung auf eine Befreiung von den für alle geltenden Schranken und Pflichten.³²⁵

Die Auffassung Bettermanns wird überwiegend ablehnend beurteilt. Sie verkennt den Schutzzweck des Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes, welcher dem Gesetzgeber im Interesse der Pressefreiheit Schranken setzt.³²⁶ Wenn Bettermann aus dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung lediglich ein Privilegierungsverbot, aber kein Verschlechterungsverbot herleitet, stellt er die grundrechtliche Verbürgung auf den Kopf.³²⁷

Grundsätzlich kann festgestellt werden, daß die formale Lehre viele Unzulänglichkeiten beinhaltet.³²⁸ Sie ist – wie Dittrich³²⁹ zutreffend bemerkt – nicht in der Lage, die Zulässigkeit von Gesetzen zufriedenstellend zu begründen, die zwar eine die Ausübung der Kommunikationsgrundrechte beschränkende Sonderregelung enthalten, deren Notwendigkeit dem

321 so z. B. Rupp, Pressefreiheit S. 41

322 Weber, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem S. 50

323 Arndt/v. Olshausen, Jus 75/487

324 JZ 64/601 f; derselbe: Grenzen der Grundrechte S. 25 f

325 Bettermann, JZ 64/609

326 Vgl. Groß, Grundzüge S. 50; derselbe: DVBl 66/564; derselbe in: Verwaltungsrundschau 11/77 S. 329; Klinkhardt, DVBl 65/469, 470

327 Klinkhardt, DVBl 65/470; Groß, Verwaltungsrundschau 11/77 S. 329

328 Vgl. Dittrich S. 60; v. Hippel S. 29; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 242/243; Scheuner, VVDStRL 22/80 f; Klinkhardt, DVBl 470, Smend, VVDStRL 4/S. 51 f

329 Dittrich S. 60

Grundsatz nach jedoch unbestritten ist. Eine verfassungsgerechte Auslegung der allgemeinen Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes kommt an einer Güterabwägung nicht vorbei.³³⁰ Es müssen jedoch Kriterien gefunden werden, auf Grund derer es möglich ist, die Wertgrundsätze der geltenden Rechtsmoral so differenziert und genau festzustellen, daß in allen Fällen eine präzise Grenzziehung vorgeschrieben werden kann.³³¹ Güter- und Interessenabwägung sind dem Juristen an sich vertraute und in nahezu allen Rechtsbereichen geübte Prozeduren. Im Gegensatz zum Verfassungsrecht erscheinen sie im einfachen Gesetzesrecht weniger problematisch. Die Gründe dafür sind darin zu sehen, daß Güterabwägungen hier als Ausnahmen nur dort geboten sind, wo das kodifizierte Recht Lücken läßt und regelmäßig in einem durch Tradition und Kodifikation durchgeformten Teilsystem stehen, dem in ausreichendem Maße entscheidungsbestimmte Abwägungskriterien entnommen werden können.³³² Im Grundrechtsbereich fehlen diese Voraussetzungen. Um auch hier zu praktikablen Lösungen zu gelangen, werden folgende Vorschläge gemacht:

Als Abwägungskriterien sollen die unterschiedlich intensiven Gesetzesvorbehalte dienen, die den Grundrechten beigelegt sind.³³³

Dieser Vorschlag ist in zweierlei Hinsicht der Kritik ausgesetzt. Jede Entscheidung aus dem Text der Verfassung selbst versagt bei der Kollision von zwei gleichstarken, gleichartigen oder gleichen Grundrechten.³³⁴ Außerdem kann der Gesetzesvorbehalt deshalb kein geeignetes Kriterium sein, weil die Verfassung kein echtes Schrankensystem errichtet hat, sondern eher von einem „Schrankenwirrwarr“³³⁵ gesprochen werden muß.

Ein weiterer Vorschlag geht dahin, die Wertigkeit der zur Abwägung stehenden Grundrechte von ihrer Nähe zum Grundwert der Menschenwürde zu bestimmen.³³⁶

Das gleiche Gewicht wie der Menschenwürde solle dem Gleichheitssatz zukommen.³³⁷ Dieser Gedanke stößt vor allem auf den Einwand, daß es sich bei dem Grundwert der Menschenwürde um einen kaum faßbaren Begriff handelt³³⁸ und daß alle Grundrechte unserer Verfassung den Anspruch erheben, an diesem Grundwert ausgerichtet zu sein.

330 Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 77; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 32; Scheuner, VVDStRL 22/81; Gallwas S. 42; Ossenbühl, Der Staat 71/76, 77, 80; Dietel, DVBl 69/575 ff; Friesenhahn, Festschrift für Kunze S. 36; v. Hippel S. 26 f

331 Zippelius, Wertungsprobleme S. 47; Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 258

332 Ossenbühl, Der Staat 71 S. 74/75

333 Gallwas S. 42; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 37; Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 391

334 wie Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 392, selbst als Mangel empfindet. Man sollte in diesem Fall auf den Gleichheitssatz zurückgreifen.

335 Bettermann, Grenzen der Grundrechte S. 3

336 Dietel, DVBl 69/575; Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 259 f

337 Dietel, DVBl 69/575

338 Ossenbühl, Der Staat 71/S. 79

Es steht weiter zur Diskussion, die Wertigkeit des Grundrechts zu ermitteln an Hand der Sanktionen, die das Grundgesetz für die Verletzung oder den Mißbrauch von Grundrechten vorsieht. Art. 18 des Grundgesetzes könnte darüber Auskunft geben.³³⁹ Auch dieser Lösungsvorschlag erscheint höchst unbefriedigend, da Art. 18 des Grundgesetzes hinsichtlich seiner Enumeration mißlungen ist.³⁴⁰

Herzog³⁴¹ hält allenfalls eine abstrakte Güterabwägung für annehmbar. Als Maßstab für die Einordnung der in Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Rechte in die Skala der Rechtsgüter könne das „demokratische Prinzip“ dienen.³⁴² Die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes seien in der Rechtsgüterklimax um so höher einzuordnen, je näher sie der Verwirklichung entweder des Art. 1 oder des Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes stehen.

Herzog räumt ein, daß auch eine solche Güterabwägung vor allem dort auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, wo Individualrechtsgüter gegen Gemeinschaftsgüter abzuwägen sind, da solche begrifflich schwerer faßbar seien.³⁴³ Daher erfordere der Begriff des allgemeinen Gesetzes eine differenzierte Betrachtungsweise.³⁴⁴ In ihn könne nicht nur der Zweck des Gesetzes eingehen, der im Schutz eines bestimmten Individual- oder Gemeinschaftsgutes besteht, sondern es müsse ebenso das Erforderlichkeitsprinzip berücksichtigt werden, das auch sonst im verfassungsrechtlichen Schrifttum und in der Verfassungsrechtsprechung anerkannt ist.³⁴⁵ Auch diesem Lösungsvorschlag können Einwände entgegengehalten werden.

Das in Frage stehende Grundrecht hat möglicherweise mit vielen anderen Grundrechten, gegen die es abzuwägen ist, die Beziehung zu der Fundamentalnorm „demokratisches Prinzip“ gemein.³⁴⁶ Außerdem stellt sich die Frage, welche Rolle andere Fundamentalnormen wie zum Beispiel die des Rechtsstaatsprinzips oder des Sozialstaatsprinzips bei der Abwägung spielen.

c) Stellungnahme

Ein für alle Fälle verbindliches, eindeutiges Abwägungskriterium scheint es nicht zu geben. Eine sinnvolle Güterabwägung hat vorrangig zu prüfen, welches der gegeneinander abzuwägenden Grundrechte durch eine Zurückstufung in seiner wertsetzenden Bedeutung im Gesamtgefüge der

339 Vgl. Ossenbühl, Der Staat 71/S. 77

340 v. Münch, Grundgesetzkommentar, Bd. 1, Art. 18 Rdnr 11

341 in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 252 f

342 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 259; so auch: Dietel, DVBl 576; Dittrich S. 64; Scheuner, VVDStRL 22/85

343 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 252

344 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 265

345 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 267

346 Ossenbühl, Der Staat 71 S. 78/79

Verfassung stärker beeinträchtigt wäre.³⁴⁷ Dabei sollte berücksichtigt werden, daß Grundrechte im Rahmen der Gemeinschaftsinteressen stehen und zum Schutze dieser Interessen eingeschränkt werden können.³⁴⁸

Das Grundrecht ist in seiner Bedeutung für die Verfassungsstruktur zu beurteilen. Aus diesem Grunde kann die Wertigkeit eines Grundrechts nur aus dem Gesamtverständnis der Verfassung unter Einbeziehung seiner Bedeutung für die Gemeinschaft ermittelt werden. Das demokratische Prinzip bietet hier das am meisten geeignete Kriterium.³⁴⁹ Grundrechte sind die funktionelle Grundlage der Demokratie.³⁵⁰ Durch die Verankerung des demokratischen Prinzips in Art. 20 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes und seine ausdrückliche Bestätigung in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes hat der Verfassungsgeber diese hervorragende Bedeutung des demokratischen Prinzips gewürdigt.³⁵¹ Denn erst durch die Gewährleistung von Grundrechten hat die Minderheit eine Chance, zur Mehrheit zu werden.³⁵² Als dem Demokratiebegriff des Grundgesetzes immanent können nachfolgende Merkmale angesehen werden:

Wahlen, Mehrparteiensystem, Opposition, Gründungsfreiheit für Parteien, Chancengleichheit und die Gewährleistung von Grundrechten der Kommunikation.³⁵³

Die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für die Demokratie ergibt sich in besonderem Maße im Hinblick auf die Funktion für die demokratische Meinungsbildung, die demokratische Kontrolle und die demokratische Legitimität im Sinne einer inneren Akzeptierung der demokratischen Rechtsordnung vom Volk.³⁵⁴

Ein dem demokratischen Prinzip dienender Grundsatz ist auch die Öffentlichkeit des Beratungs- und Entscheidungsprozesses, welche zur Transparenz von Entscheidungen beiträgt und ihre Rechtfertigung verlangt.³⁵⁵

Führt eine Güterabwägung unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung der in Frage stehenden Grundrechte für das demokratische Prinzip auf Grund der Gleichwertigkeit der Grundrechte unter diesem Aspekt zu keinem ein-

347 Groß, Grundzüge S. 51

348 so der Vorsitzende des Grundsatzausschusses des Entwurfs vom Herrenchiemsee, Dr. v. Mangoldt, zitiert nach v. Hippel S. 21; vgl. auch: Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 42

349 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 10 weist darauf hin, daß der Rückgriff auf das demokratische Prinzip zu einer Erweiterung der Freiheitszone führe, weniger im Individual-, vielmehr im Gesamtinteresse.

350 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 17

351 Dittrich S. 42

352 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 17

353 Hesse, Grundzüge § 5 II c S. 61; v. Münch, Grundgesetzkommentar, Art. 20, 2, 3 Rdnr 13, 14, 15; Kriele, VVDStRL 29/65 f; vgl. auch: BVerfGE 10/118, 121; 12/205, 259 f; 20/162, 174 f

354 Vgl. Kriele, VVDStRL 29/65

355 v. Münch, Grundgesetzkommentar, Art. 20, 2, 3 Rdnr 15; Hesse, Grundzüge . . . § 5 II S. 61; Kriele, VVDStRL 29/67, 68

deutigen Ergebnis, müssen hilfsweise andere Fundamentalnormen der Verfassung in die Abwägung mit einbezogen werden. Deren verfassungsrechtliche Bedeutung kann wiederum nur anhand der weiteren konkreten Ausgestaltung durch das Grundgesetz gewonnen werden.³⁵⁶ Letzten Endes bleibt jede Abwägung Wertung.³⁵⁷

3. Verfassungsrechtliche Folgerung für ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit

Auf die der Presse insgesamt zugesprochene Bedeutung für die Demokratie hat das BVerfG wiederholt hingewiesen.³⁵⁸

Für ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit liegt das Hauptproblem in einer Abwägung der Grundrechte im Bereich des Art. 5 selbst. Die Pressefreiheit der Verleger, die Pressefreiheit der Redakteure und die Informationsfreiheit der Bürger müssen in eine Ordnung gebracht werden, die das für die freiheitliche Demokratie „schlechthin konstituierende“ Institut der freien Presse sichert.³⁵⁹ Besondere Schwierigkeiten bereitet dabei die Güterabwägung zwischen der redaktionellen Gestaltungsfreiheit des Journalisten einerseits und der uneingeschränkten Verlegerfreiheit andererseits.

Es ist zu bedenken: Ohne eine partielle redaktionelle Unabhängigkeit ist die Pressefreiheit infolge der ökonomischen Wirklichkeit mit der Verlegerfreiheit identisch. Dadurch ist der Kreis der im Bereich der Presse an der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung eigenverantwortlich beteiligten Personen so stark eingeschränkt, daß eine Beeinträchtigung der vom demokratischen Prinzip geforderten Funktionsfähigkeit der öffentlichen Kommunikation anzunehmen ist.³⁶⁰ Aus diesem Grunde muß die Sicherung der unternehmensinternen Meinungspluralität den Vorrang haben vor der uneingeschränkten Verlegerfreiheit.³⁶¹

Außerdem wird eine weitere Abwägung erforderlich, welche gerade unter demokratiebezogenen Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung ist: Die zwischen der dominierenden Pressefreiheit vergleichsweise weniger Verleger und der Informationsfreiheit aller Bürger. Für die Pressekonzentrationsgesetzgebung ist diese Abwägung schon häufiger durchgeführt worden.³⁶² Die Demokratie lebt von der Informiertheit der Bürger. Je breiter, ausgewogener und vielfältiger der Bürger mit Informationen versorgt wird, desto leichter fällt ihm die Meinungsbildung zu den politischen The-

356 v. Simson, VVDStRL 29/S. 37; v. Münch, Grundgesetzkommentar, Art. 20, 2, 3, Rdnr 12; Hesse, Grundzüge . . . § 5 S. 52

357 Scheuner, VVDStRL 22/54 ff; Ossenbühl, Der Staat 71/S. 76

358 BVerfGE 7/198 (208, 212); 12/133 (125), 205 (260); 20/162 (175, 176)

359 Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 86

360 Vgl. Dittrich S. 135

361 Vgl. Dittrich S. 135; siehe auch Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 109

362 Vgl. Geiger, Festschrift für A. Arndt S. 129 f; Dittrich S. 62 f; Kunert S. 79 f (84)

men des Alltags, die „Artikulation des als Unrecht Empfundene“³⁶³, die öffentliche Diskussion und die Kontrolle derer, die in seinem Auftrage Entscheidungen fällen.

Ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit schränkt die Pressefreiheit des Verlegers ein, indem es die Pressefreiheit derjenigen, die für den geistigen Inhalt von Zeitung und Zeitschrift verantwortlich sind, der Redakteure, stärkt. Dies sollte zu einer Stärkung der Pressefreiheit allgemein und zu einer umfassenderen und zu einer breiteren Information der Bürger insgesamt beitragen können.³⁶⁴

Ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit erfüllt die Voraussetzung des Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes.

B. Das Grundrecht der Pressefreiheit institutionell ge- deutet

1. Bedenken gegen das überkommene Grundrechtsverständnis

Die im Vorangegangenen nachgezeichnete Diskussion um verfassungsrechtliche Fragen der inneren Pressefreiheit auf der Basis einer liberalrechtsstaatlichen Grundrechtstheorie offenbart deren grundlegendes Problem und den sozialen Hintergrund: die „relative Blindheit gegenüber den sozialen Voraussetzungen der Realisierung grundrechtlicher Freiheit“.³⁶⁵

Das Bild des ganz auf sich gestellten vereinzelt Individuums³⁶⁶ entspricht nicht mehr den sozialen Gegebenheiten unserer heutigen Gesellschaft.³⁶⁷ Die überwiegende Zahl der Menschen steht in abhängiger Tätigkeit. Ihre wirtschaftliche und soziale Sicherung erfolgt durch ein ausgebautes System eigener und staatlicher Vorsorge für Krankheit, Alter und Beschäftigung.³⁶⁸ Zwar wird in der Regel nicht verkannt, daß die meisten Grundrechte nicht nur private sondern auch öffentliche Wirkungen hervorbringen, so in besonderem Maße das Grundrecht der Pressefreiheit, es

363 Kriele, VVDStRL 29/S. 65

364 Vgl. hierzu auch die Entscheidung des BGH 51/236 (249), in welcher das Gericht zur Frage der unentgeltlichen Abgabe von Anzeigenblätter betont, daß es unter Berücksichtigung der Wechselwirkungstheorie des BVerfG je nach Sachlage durchaus geboten sein kann, die persönliche Entfaltungsfreiheit im überwiegenden Interesse des Schutzes der allgemeinen Pressefreiheit zu begrenzen; dazu auch: Scheuner, VVDStRL 22/85

365 Böckenförde, NJW 74/S. 1531

366 Vgl. dazu: Friauf, DVBl 71/674

367 Scheuner, DÖV 71/506; vgl. auch Ehmke, Festschrift für A. Arndt S. 84

368 Scheuner, DÖV 71/506

wird jedoch bewußt davon abgesehen, diese Funktion der Freiheitsrechte als Grundlage für ihre Inhaltsbestimmung und die Festlegung ihrer Grenzen zu machen.³⁶⁹ Unberücksichtigt bleibt die staatliche Verantwortung gegenüber gesellschaftlicher Macht, die sich gerade als Folge der anti-staatlichen Freiheitsgarantie liberaler Grundrechte herausgebildet hat und zu einer unterschiedlichen Realisierung der Freiheit durch die einzelnen Grundrechtsträger führt.³⁷⁰

Auf eine weitere bedenkliche Konsequenz der liberalen Grundrechtstheorie macht Krebs³⁷¹ aufmerksam: Die den Grundrechten beigegebenen Gesetzesvorbehalte müssen nahezu ausschließlich die Funktion von Eingriffs- und Schrankenvorbehalten übernehmen, selbst dort, wo der Wortlaut der Bestimmung eine solche Interpretation kaum noch rechtfertigt.

Auf erhebliche Schwierigkeiten stößt die liberalstaatliche Grundrechtstheorie auch bei der dogmatischen Rechtfertigung der notwendigen Grundrechtsbeschränkungen schrankenlos gewährter Grundrechte, bei denen die geschützte Freiheit einerseits extensiv ausgelegt werden muß, andererseits eine Eingriffsermächtigung für Grundrechtsbeschränkungen nicht vorhanden ist.³⁷²

Die Unhaltbarkeit einer rein liberal-rechtsstaatlichen Grundrechtsauslegung beweist Helmut Willke³⁷³ anhand der Fassung des Art. 18 des Grundgesetzes. Diesem Grundrecht liegt ein Verständnis zugrunde, das vorrangig auf das Handeln des Grundrechtsberechtigten abhebt und nicht allein die staatliche Freiheitsbeeinträchtigung verhindern soll.³⁷⁴ Nach der Auffassung von Schmitt-Glaeser³⁷⁵ eröffnet Art. 18 des Grundgesetzes eine neue Freiheitsperspektive, indem er die Freiheitssphäre des Individuums aus ihrer negativen Isolation heraushebt und sie als „Mutterboden staatsgestaltender Rechte“³⁷⁶ ausweist.

Der Weg ist frei für neuere Grundrechtstheorien, welche versuchen, die Leistungsschwächen und Leistungsgrenzen, die der negative Freiheitsbegriff aufweist, unter Berücksichtigung veränderter gesellschaftlicher Gegebenheiten zu lösen.³⁷⁷

369 Böckenförde, NJW 74/1531

370 Böckenförde, NJW 74/1532

371 S. 47

372 Krebs S. 47

373 S. 16 ff

374 Willke S. 20 f

375 Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten, S. 90/91

376 Schmitt-Glaeser S. 90/91; dazu auch: Krebs S. 49

377 Grabitz, S. 218; damit wird die Auffassung eines ausschließlichen Staat-Bürger-Antagonismus endgültig aufgegeben; vgl. dazu: Scheuner, DÖV 71/505 f; derselbe in VVDStRL 22 S. 1 ff; Hesse, Grundzüge § 9 II S. 118 f

II. Grundrechte als institutionelle Gewährleistungen

Die institutionelle Grundrechtstheorie beruht auf der Erkenntnis, daß die Grundrechte nicht als eine aus historischen Gründen zufällig zusammengekommene Mehrheit positiver Vorschriften zu verstehen ist³⁷⁸, sondern als „sinnvoll zusammengehörige, materiell aufeinander beziehbare Ordnung je für sich eingepprägter Garantiebereiche“.³⁷⁹ Das Freiheitsverständnis der Verfassung läßt sich nur ermitteln, wenn man die Grundrechtsbestimmungen in den Gesamtzusammenhang der ganzen Verfassung stellt.³⁸⁰ Grundrechtsinterpretation muß daher unter Berücksichtigung der Verfassung als eine Einheit betrieben werden³⁸¹, worunter der Gesamtzusammenhang aller in der Verfassung in bestimmter Weise zueinander geordneten Rechtsgüter zu verstehen ist.³⁸² Der Kern der institutionellen Grundrechtstheorie ist darin zu sehen, daß das Wesen der Verfassung nicht mehr so sehr in der individualistischen Abgrenzung von Willenssphären liegt, sondern in der Gewährleistung eines bestimmten, wertbezogenen Ordnungsgefüges.³⁸³ Die Grundrechte verwirklichen sich in normativen Regelungen institutioneller Art, die von der Ordnungsidee des Grundgesetzes getragen sind. Als solche formen sie die Lebensverhältnisse, nehmen aber zugleich die Sachgegebenheiten der Lebensverhältnisse, für die sie gelten, in sich auf und verleihen ihnen normative Relevanz.³⁸⁴

Für eine institutionelle Deutung der Grundrechte tritt besonders Scheuner³⁸⁵ ein. Er erblickt in den Grundrechten jedoch kein ‚System‘, keine aufgebaute ‚Ordnung‘, sondern „aus einer Konzeption menschlicher Freiheit und Sicherung konzipierte jeweils besondere und selbständige Verstärkungen und Verbürgungen bestimmter Rechtspositionen, Einrichtungen und Verfassungsprinzipien, die jeweils von der aktuellen geschichtlichen Lage und dem Schutzbedürfnis gegen spezielle Gefährdungen der menschlichen Lage in ihrer Ausformung geprägt werden“.³⁸⁶ Im folgenden

378 Vgl. hierzu: Mayer/Stuby S. 114 ff

379 Müller, Friedrich, S. 216, 217; Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat S. 15: „einheitliches System gemeinschaftsformender Werte der Freiheit“

380 Friauf, DVBl 71/674

381 Scheuner, VVDStRL 22/1 (53); Krebs S. 50

382 Krebs S. 51

383 Saladin, S. 309, spricht von der „Neuentdeckung der konstitutiv institutionellen Funktion“ der Grundrechte.

Vgl. ferner: Grabitz S. 308; Ehmke, VVDStRL 20/77; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 6 („Wertsystem“) und S. 7 („wertgebundene Ordnung“);

zur Bedeutung der Grundrechte als „Grundelemente einer objektiven Ordnung des Gemeinwesens“ vgl. auch: Hesse, Grundzüge § 9 II S. 118; Rupp, JZ 71/401; Martens, VVDStRL 30/7 f; Kröger, VVDStRL 30/182; Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 16; derselbe: Deutsches Staatsrecht I S. 95; Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 536; Schmidt-Salzer, NJW 70/S. 12; von einer objektiven Wertordnung spricht auch das BVerfGE 7/198 (204 f); weitere Nachweise bei Schlink S. 17 f

384 Böckenförde, NJW 74/1532; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 104 ff

385 DÖV 71, 505 ff; derselbe: VVDStRL 22/S. 35–62; derselbe: Festschrift für Forsthoff S. 327 ff

386 Scheuner in DÖV 71/507

sollen die verschiedenartigen Strömungen³⁸⁷, die im Zusammenhang mit oder in der Vorgeschichte zu der institutionellen Grundrechtstheorie entstanden sind, beleuchtet werden. Die zentrale Frage ist die nach der Zuordnung von Freiheit und Institution.

1. Die Lehre von den Instituts- und den institutionellen Garantien

Als Verfechter einer strikten Unterscheidung von institutionellen Garantien und Institutsgarantien betrachtet Carl Schmitt Freiheit und Institution als gegensätzliche Begriffe.³⁸⁸ Die klassischen Grundrechte des bürgerlichen Rechtsstaates sind Freiheitsrechte.³⁸⁹ Rechtsinstitute hingegen bedürfen der Konstituierung durch Normenkomplexe.

Nach Schmitt setzt die institutionelle Garantie ein Institut voraus, das heißt eine formierte und organisierte und daher umgrenzbare und unterscheidbare Einrichtung öffentlich-rechtlichen Charakters, eine Einrichtung im Sinne einer Organisation oder Anstalt des öffentlichen Rechts.³⁹⁰ Die Institutsgarantie kommt Rechtsinstituten privatrechtlicher Art wie Eigentum, Erbrecht, Ehe zugute.³⁹¹ Auf der Basis eines klassischen, negativ gefaßten grundrechtlichen Freiheitsbegriffes gelangt Schmitt³⁹² zu einer klaren Konsequenz:

„Die Freiheit ist kein Rechtsinstitut, keine Einrichtung und keine Anstalt; sie kann noch weniger eine organisierte und formierte Institution des öffentlichen Rechts sein . . .“³⁹³ Die objektiv-verfassungsrechtliche Garantie von Institutionen hat die Aufgabe, „Schutznormen und -einrichtungen zur Verteidigung und Umhegung der Freiheit“ zu gewährleisten, die Freiheit selbst gewährleistet sie nicht unmittelbar.³⁹⁴ Das antithetische Verhältnis von individueller Freiheit und Institut(ion) verhindert die Lösung der Probleme, die der negative Freiheitsbegriff nicht bewältigen kann.³⁹⁵ Denn weder begrenzt die individuelle Freiheit die Institution noch setzt diese Maßstäbe für die individuelle Freiheit. Was bleibt, ist die Garantie eines Kernbestandes von Normen, welche erst die Voraussetzung für die Ausübung der mit dem Grundrecht garantierten Freiheit schafft.³⁹⁶

387 Vgl. dazu: Grabitz S. 218

388 Freiheitsrechte S. 167; vgl. auch: Abel S. 77

389 Schmitt, Freiheitsrechte S. 27

390 Schmitt, HdbDStR II, S. 596; vgl. dazu: Windsheimer S. 104

391 Schmitt, HdbDStR II S. 596; Windsheimer S. 105; kritisch zur Lehre von den Institutsgarantien siehe: Willke S. 124, der diese durch Art. 19 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes unter Hinweis auf BVerfGE 2/266 (285) für überflüssig erklärt hält und zu den „rechtstheoretischen Akten“ gelegt sehen will

392 Freiheitsrechte S. 167

393 Vgl. auch: Grabitz S. 219

394 Schmitt, Freiheitsrechte S. 169

395 wie Grabitz S. 219/220 am Beispiel des Vereinsrechts deutlich macht.

396 Vgl. Grabitz S. 220 mit weiteren Nachweisen

2. Das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Individuum

Eine moderne institutionelle Grundrechtstheorie muß das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Individuum in die Grundrechtsinterpretation einbeziehen.³⁹⁷

Das traditionell-liberale Grundrechtsverständnis eines liberalen Ordnungsstaates des ausgehenden 19. Jahrhunderts, welches von einem Staat – Bürger – Antagonismus ausgeht³⁹⁸, weicht der Vorstellung, die Individuum und Staat in gegenseitig verantwortlicher, partnerschaftlicher Beziehung zueinander versteht. Dies führt zu einer differenzierten Einschätzung der Grundrechte.

- a) Die Bemühungen Willkes um eine Weiterentwicklung des institutionellen Grundrechtsdenkens auf der Grundlage eines sozial-wissenschaftlichen Institutionenbegriffs³⁹⁹

Nach Willke ist das institutionelle Rechtsdenken „ein Paradigma für die Schwierigkeit, sozialwissenschaftliche Erkenntnisse in die Rechtswissenschaft zu übernehmen“.⁴⁰⁰ Eine institutionelle Sicht der Grundrechte setzt Klarheit über den Begriff und die Funktion der Institution voraus.⁴⁰¹ Institutionen „umfassen neben einem Komplex von Worten und Normen als Konsensgrundlage . . . auch einen ‚Apparat‘ von Einrichtungen, Instrumenten, Organisationstechniken und Verfahren als sachliche Basis für die in den Institutionen agierenden Menschen“.⁴⁰² Sollen die Institutionen durch Normen verändert werden, müssen auch die sozialen Tatsachen geändert werden.⁴⁰³ Ziel ist die optimale Effektivität der Grundrechte.⁴⁰⁴ Die Grundrechte stehen in einem gesamtgesellschaftlichen Bezug. Dieser kommt darin zum Ausdruck, daß die Funktions- und Entwicklungsbedingungen der Gesellschaft einerseits restringierender Faktor der Grundrechtsverwirklichung sind, daß andererseits die Stabilität der Gesellschaft als Bedingung der Möglichkeit jeder Grundrechtsverwirklichung nicht außer acht gelassen werden darf.⁴⁰⁵

Die grundrechtliche Institutionentheorie steht vor der Notwendigkeit des Umdenkens, welche zusammenhängt mit den veränderten Bedingungen

397 Hesse, Grundzüge § 9 II S. 118 f; Friauf, DVBl 71/674; Scheuner, DÖV 71/505 f; derselbe in: VVDStRL 22/1 ff; Ridder, Gewerkschaften S. 26, 28; H. Willke S. 118; Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit S. 34; Zippelius, Jus 65/382; Dagtoglou S. 12; P. Schneider S. 75; Dittrich S. 25; Böckenförde, NJW 74/1532; Rupp, JZ 71/401, 402; Reuter, DVBl 74/19

398 Friauf, DVBl 71/674; Anschütz, Vorbemerkung zum zweiten Hauptteil S. 445; Krebs S. 45; C. Schmitt, HdbDStR II S. 591; Thoma S. 15 ff

399 Vgl. Willke S. 133 ff

400 Willke S. 133

401 Willke S. 151

402 Willke S. 151

403 Willke S. 151

404 Willke S. 152

405 Willke S. 156

für die Schaffung von Legitimität.⁴⁰⁶ „Die Funktion der Grundrechte für das Gesamtsystem der Gesellschaft beschränkt sich nicht auf strukturelle Stabilisierung und Orientierung der sozialen Prozesse durch ein kohärentes und offenes Wertsystem und auch nicht auf die Integration der Wertausrichtungen der tragenden Institutionen der verschiedenen Subsysteme, sondern sie umfaßt ebensosehr die kontinuierliche Konfrontation der sozialen Wirklichkeit mit den in den Grundrechten niedergelegten Legitimitätskriterien.“⁴⁰⁷ Davon hat jede Verfassungsinterpretation auszugehen.

b) Häberles rechtsphilosophischer Ansatz⁴⁰⁸

Ausgangspunkt seiner Grundrechtstheorie ist die Erkenntnis, daß Grundrechte nicht nur Freiheiten, sondern auch Rechte sind. Rechte und Freiheiten gehören wesensmäßig zusammen.⁴⁰⁹ Der Doppelcharakter aller Grundrechte kennzeichnet ihr Wesen. Dabei bilden beide Seiten, die individualrechtliche und die institutionelle, in ihrer Gesamtheit das Grundrecht.⁴¹⁰ Ziel des Grundgesetzes ist es, eine freiheitliche und gerechte Gesamtordnung zu ermöglichen.⁴¹¹ Durch die Garantie der Privatautonomie gewährleisten die Grundrechte einerseits die Möglichkeit selbständiger eigenverantwortlicher Lebensgestaltung für den einzelnen, andererseits eine freiheitlich strukturierte von unten nach oben sich aufbauende Sozialordnung.⁴¹² Wer die Grundrechte ausschließlich unter dem Blickwinkel subjektiver Rechte wertet, „vernachlässigt die Objektivstruktur des Rechts und die objektive Seite der Freiheit“.⁴¹³ Die institutionelle Deutung der Grundrechte in diesem Sinne berücksichtigt, daß von den Grundrechten tatsächliche Lebensverhältnisse umschlossen werden, daß Freiheit stets in einem Sozialbezug steht.⁴¹⁴ Als Institute sind die Grundrechte durch die tatsächlichen Lebensverhältnisse mitbedingt und von vornherein auf diese bezogen.⁴¹⁵ „Der institutionelle Sinn der Grundrechte erfüllt sich gerade darin, daß sie auf das Ganze der Sozialordnung bezogen sind.“⁴¹⁶ Das Grundrecht ist einerseits eingerichtet – wodurch die Freiheit vor dem Verfließen bewahrt wird (der Begriff des Dauerhaften ist dem Institutionellen immanent), andererseits ist es infolge seiner individualrechtlichen Seite „Vorgang“.⁴¹⁷

406 Willke S. 155

407 Willke S. 155

408 Häberle, Wesensgehaltsgarantie

409 Häberle S. 72; vgl. auch Kaufmann, Wesen des Völkerrechts S. 186

410 Häberle S. 71; vgl. auch Lerche, Übermaß S. 239; Willke S. 118

411 siehe dazu: v. Hippel S. 48/49

412 v. Hippel S. 48/49

413 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 73

414 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 103

415 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 119

416 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 124

417 Häberle S. 103; vgl. dazu auch: Dagtoglou, DVBl 61/18; v. Hippel S. 48/49

c) Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung

Hier tritt Friedrich Klein für eine differenzierte Betrachtungsweise ein.⁴¹⁸ Seine Lehre von der verfassungsrechtlichen Garantie versteht solche als Erscheinungsformen des gesellschaftlichen Lebens.⁴¹⁹ Die Artikel 8 und 15 des Grundgesetzes charakterisiert Klein als Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte in Verbindung mit Grundrechten⁴²⁰, während er die Pressefreiheit, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre und die Vereinigungsfreiheit als Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte in Verbindung mit Rechtseinrichtungen und Grundrechten bezeichnet.⁴²¹ Rechtliche Bedeutung erlangen die verfassungsrechtlichen Garantien gesellschaftlicher Sachverhalte also erst durch ihre Verknüpfung mit subjektiven Grundrechtsverbürgungen. Welchen inhaltlichen Bezug der „gesellschaftliche Sachverhalt“ oder seine Garantie zu dem ihm konnexen Grundrecht hat, bleibt unklar.⁴²²

Abel versteht Art. 7 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes als Institutionsgarantie ohne subjektivrechtliche Komponente.⁴²³ Für die Pressefreiheit vertritt dies deutlich Helmut Ridder.⁴²⁴

In Anlehnung an Häberle⁴²⁵ betonen einige Autoren den allgemeinen Doppelcharakter der Grundrechte.⁴²⁶ Die objektivrechtliche Seite tritt neben das Grundrecht.⁴²⁷ So werden die Grundrechte von negativen Ausgrenzungen zu inhaltlichen Maßstäben staatlichen Handelns. Als solche beschränken sie nicht mehr einseitig die Tätigkeit der Sachverwalter des Gemeinwesens, sondern determinieren sie inhaltlich.⁴²⁸ Unter diesem Blickwinkel wird nicht bloß die persönliche Berechtigung des einzelnen geschützt, sondern ein ganzer freiheitlich gestalteter, menschlicher und sozialer Lebensbereich als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung.⁴²⁹

418 in: v. Mangoldt/Klein, Vorbem. A VI 3 c

419 in: v. Mangoldt/Klein, Vorbem. A VI 3 c

420 in: v. Mangoldt/Klein, Vorbem. A VI 3 c

421 v. Mangoldt/Klein, Vorbem. A VI 3 c

422 Vgl. dazu: Grabitz S. 220/221

423 Abel S. 40; diese Auslegung befürwortet C. Schmitt, Freiheitsrechte S. 10 in bezug auf das Berufsbeamtentum

424 Ridder, Meinungsfreiheit S. 228/229; siehe dazu ausführlich unten S. ?? ff

425 Wesensgehaltsgarantie

426 Friauf, DVBl 71/674; Scheuner, DÖV 71/513; derselbe in: VVDStRL 22/43, 44; Hesse, Grundzüge § 9 II S. 118; Jescheck S. 4; v. Hippel S. 48/49; Willke S. 118; vgl. auch Ridder, Gewerkschaften S. 26/28, der in den Spezialfreiheiten des Grundgesetzes auch heute noch Rechte erblickt, die sich gegen den Staat als potentiellen Bedroher der auf der Privatautonomie basierenden Privatsphäre richten, die parallel dazu jedoch politisch-gesellschaftliche Grundrechte sind.

427 Siehe dazu auch: BVerfGE 7/198 (205)

428 Friauf, DVBl 71/674; Scheuner, DÖV 71/513

429 Jescheck S. 5

1. Die Rechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG hat die überragende Rolle des Grundrechts der Pressefreiheit über den individualrechtlichen Schutzgedanken hinaus schon früh anerkannt. Es bezeichnet die Meinungs- und Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes als ein Grundrecht von schlechthin konstituierender Bedeutung für den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat.⁴³⁰ Als Instrument der Bildung der öffentlichen Meinung komme der Presse eine besondere Bedeutung zu, weshalb das Grundrecht der Pressefreiheit spezifischen Grundrechtsschutz genieße. Über die bereits in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes enthaltene Garantie der freien Meinungsäußerung und -verbreitung mittels der Presse gewährleistet Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes die institutionelle Eigenständigkeit der Presse von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung.⁴³¹ Die institutionelle Sicherung der Presse als einer der Träger und Verbreiter der öffentlichen Meinung schließe das subjektiv-öffentliche Recht der im Pressewesen tätigen Personen ein, ihre Meinung in der ihnen geeignet erscheinenden Form ebenso frei und ungehindert zu äußern wie jeder andere Bürger.⁴³²

Letztlich hat das BVerfG auf Grund einer häufig wechselnden Terminologie⁴³³ die Diskussion um die institutionelle Auslegung der Pressefreiheit nicht gerade erleichtert.⁴³⁴ Bettermann wirft dem Gericht deshalb vor, das Problem der Tragweite des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes „im Nebel des Institutionellen“ verschwinden zu lassen.⁴³⁵

2. Die Literatur

Innerhalb der institutionellen Grundrechtsinterpretation hat besonders die Dogmatik zur Pressefreiheit den Versuch unternommen, das Verhältnis von Freiheit und Institution von dieser her zu bestimmen.⁴³⁶

Am radikalsten vollzieht diesen Schritt Helmut Ridder.⁴³⁷ Er betrachtet die Pressefreiheit als Garantie einer sozialen Institution. Die individuelle Freiheit ist von der institutionellen abhängig. Zu dieser Konsequenz gelangt

430 BVerfGE 7/198 (208, 212); 12/113 (125), 205 (260); 20/162 (175, 176).

431 BVerfGE 10/121; 12/125, 260; 25/256 (268); vgl. auch: BGHZ 51/236 (247); BVerwGE 28/278 (279); OVG Berlin, DVBl 69/878, 879

432 BVerfGE 10/121; 12/260

433 BVerfGE 10/121: „Institutionelle Eigenständigkeit der Presse“; BVerfGE 20/162 (175): „Institut freie Presse“; BVerfG JZ 69/468: „Institut der freien Presse“

434 Kull, JZ 69/797

435 Bettermann, DVBl 63/S. 42; ähnlich auch: Schwerdtner, BB 71/834

436 Vgl. Grabitz S. 221

437 in: Meinungsfreiheit S. 255 ff

Ridder, indem er Art. 21 des Grundgesetzes als „Haupt- und Grundnorm der institutionellen öffentlichen Meinungsfreiheit des modernen Parteienstaates“⁴³⁸ ansieht, welche „bedenkenlos in den entsprechenden Versionen auf die politische Presse . . . angewendet werden kann“.⁴³⁹

Entsprechend dem geltenden Wortlaut des Art. 21 des Grundgesetzes wäre also zu lesen: „Die politische Presse wirkt bei der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit. Die Gründung von politischen Zeitungen ist frei. Die innere Ordnung des Pressewesens muß demokratischen Grundsätzen entsprechen . . .“⁴⁴⁰ Danach gewährt die Pressefreiheit keine individuelle negatorische Freiheit, sondern stellt in den Vordergrund die öffentliche Aufgabe der politischen Presse, um derentwillen Freiheiten verbürgt werden.⁴⁴¹

Diese Theorie stößt in der Literatur auf Kritik. Forsthoff⁴⁴² spricht von „intellektueller Verwegenheit“ dieser Interpretation.

H. Klein⁴⁴³ hält den Beitrag Ridders für einen „aufrüttelnden Vorgang, der in seiner Radikalität bisher nur wenig Gefolgschaft gefunden hat . . .“. Die Auffassung lasse im Dunkeln, in welchem Umfang die Privatsphäre und ob bestimmte Kernbereiche derselben überhaupt vor der Überführung in den Bereich der Gesellschaft als politischer Öffentlichkeit bewahrt werden sollen. Die effektive Reichweite der „grundrechtlichen Ausgrenzungen aus dem Bereich staatsgewaltlicher Einwirkungen“⁴⁴⁴ bleibe unklar.⁴⁴⁵

Grabitz bezeichnet die Interpretation Ridders als eine „institutionelle Überformung der Pressefreiheit“.⁴⁴⁶ Die Determination der Freiheit von der „Sache“ oder einer Institution verfehle den Sinn grundrechtlicher Freiheitsverbürgungen, nämlich selbst Art und Grad sozialer Selbstdarstellungschancen des Individuums zu bestimmen.⁴⁴⁷

Gerade dies berücksichtigt die herrschende Lehre zur Pressefreiheit.⁴⁴⁸ Die Pressefreiheit erhält die Qualifikation eines Grundrechts, das die Insti-

438 Ridder, Meinungsfreiheit S. 257

439 Ridder, Meinungsfreiheit. Die Berechtigung für diesen Schluß zieht Ridder (S. 255) aus der Wortinterpretation des Art. 21 des Grundgesetzes, welcher besagt: Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Mitwirken also logischerweise auch noch andere Kräfte.“ Vgl. dazu auch Groß, Verwaltungsgrundschau 11/77 S. 326

440 Ridder, Meinungsfreiheit S. 257

441 Ridder, Meinungsfreiheit S. 258; Ridder spricht von dem „neuen Grundrecht der Pressefreiheit“ (S. 259)

442 in: DÖV 63/633

443 Grundrechte S. 22

444 Ridder, Gewerkschaften S. 13

445 Klein, H. H., Grundrechte S. 22

446 S. 225

447 Grabitz S. 227 unter Verweis auf Luhmann S. 64 ff

448 Scheuner, VVDStRL 22/S. 65 ff; derselbe: DÖV 71/506; Groß, Die Institution Presse; A. Arndt, Die Rolle der Massenmedien . . . S. 13; derselbe in JZ 65/338

tution „Presse“ als ein Medium des politischen öffentlichen Meinungsprozesses schützt.⁴⁴⁹ Dabei wird deutlich, daß der Begriff der institutionellen Garantie oder Institutsgarantie, wie er seit Ende der 20er Jahre entwickelt worden ist, weder auf die Presse noch auf die Gesamtheit der Massenkommunikationsmittel anzuwenden ist.⁴⁵⁰ Gemeint ist vielmehr die Garantie des sozialen Phänomens Presse.⁴⁵¹ Dieser Garantiebegriff wird von der modernen Lehre verwendet, um klarzustellen, daß sich Verbürgungen wie die des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes nicht in der Sicht auf den einzelnen erschöpfen, sondern daß sie eine erhebliche Breitenwirkung und damit auch eine erhebliche Bedeutung für Staat und Gesellschaft entfalten.⁴⁵² Damit ist gleichzeitig zum Ausdruck gebracht: Das Grundrecht der Pressefreiheit entfaltet eine individualrechtliche und eine objektivrechtliche Wirkung.

Uneinigkeit herrscht jedoch in der Beurteilung des Verhältnisses von Freiheit und Institution.⁴⁵³

Während Carl Schmitt⁴⁵⁴ in den institutionellen Garantien nur Konnex- und Komplementärgarantien zur allgemeinen Freiheit anerkennen konnte, geht die moderne Lehre zur Pressefreiheit davon aus, daß ohne das Zusammenwirken der beiden rechtlichen Grundbedingungen eine freiheitliche Meinungsbildung nicht möglich ist.⁴⁵⁵

Nach Scheuner⁴⁵⁶ äußert sich die Gewährleistung der Institution Presse vor allem in dem Gebot, eine Struktur des Pressewesens zu erhalten, die eine freie und offene Diskussion ermöglicht.⁴⁵⁷ Unter Hinweis auf die politische Funktion der Presse im demokratischen Staat betont er, daß die Hervorhebung des individuellen Rechts eine geringere Tragkraft habe als die objektive Privilegierung. Bei der Pressefreiheit liege das Schwerkraft auf der institutionellen Seite.⁴⁵⁸

Andere⁴⁵⁹ gehen von einem gleichberechtigten Nebeneinander von Individualrecht und institutioneller Garantie aus. Die Schroffheit einer extremen

449 Vgl. dazu: v. Mangoldt-Klein, Art. 5 Anm. VI 1, 2, 3; Scheuner, VVDStRL 22/S. 65; auch: BVerfGE 10/118 (121); 12/205 (259 f); 20/162 (175 f)

450 Herzog in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 12; so auch: Dittrich S. 35

451 Grabitz S. 221

452 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 12; derselbe auch in: Grundrechte und Gesellschaftspolitik S. 70, wo er dies als eine „selbstverständliche Binsenwahrheit“ bezeichnet, derentwegen allerdings auf die Institutionentheorie nicht zurückgegriffen werden müsse.

453 Grabitz S. 222

454 Freiheitsrechte S. 27 ff, 31

455 Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte . . . S. 33; Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 12; Scheuner, VVDStRL 22/56 f, 76

456 VVDStRL 22/76

457 Vgl. auch: BVerfGE 20/162 (175)

458 Scheuner, VVDStRL 22/69, 70; vgl. auch: Lange, DÖV 73/477; Cron, Der Journalist 11/68/S. 6; vgl. auch: Sehner, Jus 74/335; Scheuner, Staatszielbestimmungen S. 332, sieht seine Auffassung durch die Rechtsprechung des BVerfG bestätigt

459 Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 13; Jescheck S. 4; Willke S. 19; Zippeilius S. 382; v. Hippel S. 49

Gegenüberstellung von Freiheit und Institution wird abgebaut.⁴⁶⁰ Auf jeden Fall müsse die Möglichkeit einer Gefährdung des Grundrechts ausgeschlossen werden.⁴⁶¹ Die Durchsetzung der institutionellen Garantie könne jedoch leicht zu einer Einschränkung des Individualrechts führen.⁴⁶² Außerdem wird angeführt, durch eine generelle Institutionalisierung gerate die Pressefreiheit in zu große Staatsnähe.⁴⁶³ Es wäre allenfalls notwendig, das Grundrecht der Pressefreiheit insoweit mit einer „gewissen Institutsgarantie“ zu umhegen, als die Schutzwirkungen des Freiheitsrechts jeweils im Einzelfall nicht ausreicht, wie das zum Beispiel bei der inneren Pressefreiheit der Fall sei.⁴⁶⁴

Für ein Zurücktreten der Institution hinter das Individualrecht tritt Kull ein.⁴⁶⁵ Gerade im Falle der Pressefreiheit sei das Grundrecht das Primäre, auch wenn dieses aus der Institution gewisse Inhalte empfangt. Die Institution sei Bündelung und dadurch Verstärkung des Individualrechts.⁴⁶⁶

3. Stellungnahme

Der negatorische Anspruch, den das Grundrecht der Pressefreiheit begründet, ist nur Teil seines Inhalts, dem eine nicht minder positive Seite korrespondiert. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes garantiert das Grundrecht der Pressefreiheit um der Aktualisierung der darin enthaltenen Freiheit willen. Erst durch diese Aktualisierung kann die Freiheit Leben gewinnen.

Wie alle übrigen Grundrechte setzt das der Pressefreiheit Bürger voraus, die nicht nur ihre Freiheitssphäre gegen den Staat abschirmen, sondern an der Gestaltung ihres eigenen Lebens und der Angelegenheiten des Gemeinwesens verantwortlich mitwirken.⁴⁶⁷ Der Mensch entfaltet seine Persönlichkeit nicht als isoliertes Individuum sondern als Teil einer Gemeinschaft. So wenig wie die Freiheit des Bürgers zur Entfaltung kommen kann ohne eine freiheitlich gestaltete Gemeinschaft, so wenig kann diese ohne den verantwortlichen Bürger als Glied dieser Gemeinschaft existieren. Individuelle Freiheit und institutionelle Garantie bedingen einander.

Hier setzt die entscheidende Aufgabe des Gesetzgebers ein. Er hat dafür Sorge zu tragen, daß die mannigfachen Einrichtungen der Gemeinschaft, welche ein eigenverantwortliches Leben des Individuums erst ermögli-

460 Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte . . . S. 33; derselbe DVBl 58/528

461 Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 13; Doehring, Pressefreiheit S. 14

462 Doehring, Pressefreiheit S. 14

463 Hall/Peter, Jus 67/S. 360; Dittrich S. 38: „von der individuellen Freiheit zur institutionellen Pflichtbindung“

464 Hall/Peter, Jus 67/S. 360

465 DÖV 68/863; vgl. auch: Leisner, Werbefernsehen und öffentliches Recht S. 201

466 Kull, DÖV 68/863; gegen eine selbständige institutionelle Garantie des Grundrechts der Pressefreiheit neben dem Individualrecht auch: Hellge S. 80

467 Hesse, Grundzüge § 9 II b S. 123

chen, vorhanden und in ihrer Beschaffenheit entsprechend geformt sind. Der Einwand, durch die institutionelle Gewährleistung entstünden Gefahren für die individuelle Freiheit, berücksichtigt nicht, daß Freiheit als solche heute oftmals leerläuft. Denn was nützt dem Bürger zum Beispiel die Informationsfreiheit, wenn nicht der Gesetzgeber dafür sorgt, eine erforderliche Konkurrenz und Unabhängigkeit der Presse zu erhalten?⁴⁶⁸

Gleichsam darf die individualrechtliche Bedeutung der Grundrechte als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe nicht unterschätzt werden. Die Geschichte lehrt, daß der Mensch vor staatlichen Willkürakten oder Irrtümern nie sicher sein konnte. Je demokratischer eine Gesellschaft strukturiert ist, desto geringer wird die Gefahr solcher staatlicher Eingriffe. Völlig auszuräumen ist sie nicht.⁴⁶⁹ Das gilt in besonderem Maße auch für die Pressefreiheit.

Wenn Ridder in diesem Falle ein völliges Zurücktreten des individuellen Freiheitsschutzes hinter der institutionellen Gewährleistung fordert⁴⁷⁰, verkennt er diese Gefahr. Grundsätzlich verdient seine Auslegung Beachtung. Denn tatsächlich besteht eine weitgehende Parallelität in der Aufgabenstellung zwischen politischen Parteien und der Presse bezüglich der Mitwirkung der politischen Willensbildung⁴⁷¹, weshalb die Forderung nach einer demokratischen Struktur der Presse entsprechend Art. 21 des Grundgesetzes⁴⁷² Berechtigung erlangt.

Volle Parallelisierung der Presse mit den politischen Parteien übersieht jedoch die grundlegenden Unterschiede zwischen diesen beiden Einrichtungen: Parteien sind staatsgerichtet im Kampf um die Eroberung der Staatsgewalt. Die Presse bleibt außerhalb der staatlichen Machtsphäre. Im Gegensatz zu den Parteien ist die Presse nicht zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes durch Wahlen legitimiert⁴⁷³, vielmehr beschränkt sich ihre Aufgabe darauf, dazu beizutragen, die Bürger in den Stand zu setzen, eine verantwortungsbewußte Wahlentscheidung zu fällen. Daneben verfolgt die Presse auch noch andere Ziele – wie zum Beispiel Unterhaltung, unpolitische Information und Werbung.

Zu Recht weist Hoffmann-Riem⁴⁷⁴ darauf hin, daß auch die nicht „unmittelbar politischen“ Publikationsinhalte für die individuelle Lebensgestaltung und das Zusammenleben der Bürger sowie den Bestand des Staates höchst bedeutsam sind. „Auch außerhalb des im engeren Sinne politischen Bereichs nimmt die Presse faktisch – wenn auch mit unterschiedli-

468 Scheuner, DÖV 71/510

469 Rupp-v. Brünneck S. 13

470 Ridder, Meinungsfreiheit S. 257; anders in: Gewerkschaften S. 26/28

471 so auch Groß, Verwaltungsrundschau 11/77 S. 326

472 Vgl. Ridder, Meinungsfreiheit S. 257

473 Vgl. Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 20

474 JZ 75/472

cher Intensität – Zusammenfassungs-, Aufbereitungs-, Artikulations- sowie Kritik- und Kontrollaufgaben wahr.“⁴⁷⁵

Die Pressefreiheit steht im Zeichen verwickelter sozialer Bedingungen der Meinungsbildung, ständig zunehmender Gruppenmacht und eines begrenzten Anteils des Individuums an diesen Vorgängen.⁴⁷⁶ Es ist unter Berücksichtigung dieser Situation deshalb Scheuner zuzustimmen, daß die Pressefreiheit nur im Rahmen einer vorrangig institutionellen Sicht voll entfaltet werden kann⁴⁷⁷, „da sie Dinge klarmacht, die nicht von der Freiheit her zu konstruieren sind“.⁴⁷⁸ Zu denken wäre etwa an eine Pflicht des Gesetzgebers, tätig zu werden.

IV. Institutionelle Deutung und innere Pressefreiheit

In richtiger Einschätzung der Gefahren, „die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen“, hat das BVerfG anläßlich wachsender Pressekonzentration auf die Pflicht des Staates hingewiesen, die Gefahren abzuwenden.⁴⁷⁹

Damit hat das Gericht dem Gesetzgeber einen eindeutigen Auftrag zur Erhaltung eines freien Pressewesens erteilt.⁴⁸⁰ Das BVerfG anerkennt die objektiv rechtliche Dimension des Grundrechts der Pressefreiheit in dem Sinne, daß die Verbürgung eines ausgewogenen Meinungsmarktes, die Garantie der Presse als Lebensbereich, durch Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes mitumfaßt wird.⁴⁸¹ Die in der Entscheidung angesprochene Pflicht des Staates kann somit nicht beschränkt bleiben auf die Abwendung von Gefahren, die durch Bildung von Meinungsmonopolen entstehen. Ebenso wichtig ist die Aufgabe, eine freiheitliche innere Ordnung der Presse im Dienste eines freien Pressewesens insgesamt zu garantieren. Fraglich ist, ob die Pflicht des Staates erst dann beginnt, wenn sich die Gefahren bereits voll auswirken.

Die Analyse der empirischen Untersuchungen, welche von Hoffmann-Riem/Branahl und Noelle-Neumann durchgeführt worden sind, hat erwiesen, daß die innere Ordnung der Presse von einem beachtlichen Teil der in der Presse tätigen Befragten als mangelhaft angesehen wird.⁴⁸² Dennoch

475 JZ 75/472

476 Vgl. dazu: A. Arndt, Die Rolle der Massenmedien S. 7; derselbe in JZ 65/338

477 Scheuner, VVDStRL 22/70

478 Scheuner, VVDStRL 22/70

479 BVerfGE 20/162 (175 f)

480 BVerfGE 36/340 zur steuerrechtlichen Begünstigung der Presse zur Erhaltung der Vielfalt der Presse

481 kritisch dazu: Ossenbühl, NJW 76/2104: „Der Freiheitsgehalt der Grundrechte gerät damit in den Dienst eines übergeordneten politischen Zwecks, an dem sich hinfort die künftige Freiheitsbetätigung orientieren und grundrechtlich messen lassen muß.“

482 Vgl. unten S. ?? ff

wird man nicht zu dem Ergebnis gelangen können, die Garantie eines freien Meinungsbildungsprozesses wäre dadurch unmittelbar aufgehoben. Aus institutioneller Sicht hat die Tätigkeit gleichwohl hier und jetzt einzusetzen. Der objektiv rechtliche Gehalt der Pressefreiheit kann nicht allein als Garantie eines Mindeststandards des freiheitlichen Meinungsbildungsprozesses aufgefaßt werden, sondern ist als Auftrag an den Gesetzgeber zu verstehen, optimale Strukturen eines demokratischen Kommunikationsprozesses zu schaffen, soweit dies in dessen Gesetzgebungskompetenz fällt.⁴⁸³

Die Vermutung, dies könnte die individualrechtliche Komponente des Grundrechts der Pressefreiheit weitgehend leerlaufen lassen und die privatrechtliche Struktur der Presse in Frage stellen⁴⁸⁴, ist begründet. Denn gerade durch die Schaffung optimaler Bedingungen zur Erfüllung der der Presse obliegenden Aufgaben werden die Grundrechtsträger der Pressefreiheit in die Lage versetzt, ihr Grundrecht voll auszunutzen und zum Wohle einer besseren Meinungsbildung einzusetzen.⁴⁸⁵

Bei der Regelung der inneren Pressefreiheit hat sich der Gesetzgeber zu orientieren an den Grundprinzipien der Verfassung, „welche alles Recht durchdringen“.⁴⁸⁶ Aus diesem Verständnis heraus muß eine Regelung der inneren Pressefreiheit an den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Sozialstaatlichkeit ausgerichtet sein. Neben der Sicherung des Bestandes der gesellschaftlichen Einrichtung ‚Presse‘ bedarf es grundsätzlicher Regelungen über die innere Ordnung des Pressewesens. Dies dient den Schreibenden und denen, die aus der Presse ihre Informationen und Meinungen erhalten, uns allen.

C. Die öffentliche Aufgabe der Presse

I. Allgemeine Einschätzung

Nahezu alle 1964–1966 in Kraft getretenen Landespressegesetze der Bundesrepublik Deutschland anerkennen die informierende, kontrollierende

483 a. A. Liesegang, Jus 75/219; Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte . . . S. 112: Danach darf der Gesetzgeber nicht eingreifen, um eine ihm optimal erscheinende Pressestruktur hervorzubringen, vielmehr darf er nur tätig werden, wenn eine Existenzbedrohung des freiheitlichen Meinungsbildungsprozesses gegeben ist.

484 so Liesegang, Jus 75/219

485 Eine Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungen ist allerdings denkbar.

486 Abendroth, Festschrift für Ludw. Bergstraesser S. 281

und meinungsbildende Tätigkeit der Presse als öffentliche Aufgabe im Dienst des Gemeinwohls.⁴⁸⁷

Übereinstimmend soll die Presse nach allen genannten Landespressegesetzen ihre öffentliche Aufgabe insbesondere dadurch erfüllen, daß sie Nachrichten beschafft und verbreitet, Stellung nimmt, Kritik übt oder auf andere Weise in der Meinungsbildung mitwirkt.

In der Diskussion um die innere Pressefreiheit ist der Begriff der öffentlichen Aufgabe zur Legitimation für mannigfaltige Ansichten und Ziele geworden.⁴⁸⁸ So ist zu lesen, verantwortlich für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe sei allein der Verleger. Aus der öffentlichen Aufgabe leite sich unter anderem das Weisungsrecht gegenüber den Journalisten und das Streikverbot für Zeitungen ab.⁴⁸⁹

Hamel⁴⁹⁰ entnimmt der öffentlichen Aufgabe die Verpflichtung des Verlegers, sich dem Betriebe bis in alle Einzelheiten mit seiner ganzen Person zu widmen und nur so viele Zeitungen und Zeitschriften verlegen zu dürfen, wie er selbst zu redigieren vermag.⁴⁹¹

Nach anderer Auffassung berechtigt und verpflichtet die öffentliche Aufgabe allein den Journalisten.⁴⁹² Er müsse unbeeinflußt von seinen eigenen, seines Verlegers oder fremder Personen wirtschaftlichen oder sonstigen Zweckinteressen zu allen Ereignissen der Umwelt Stellung nehmen können. Entsprechend der vorherrschenden Meinung, daß Verleger und Redakteur als Träger des Grundrechts anzusehen sind, wird folgerichtig auch vertreten, daß beide an die öffentliche Aufgabe gebunden sind.⁴⁹³ Die unabhängige Informationsgabe beschränke jedoch gegebenenfalls auch das Eigentumsrecht des Verlegers.⁴⁹⁴

487 Vgl. § 3 LPG von NRW, Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Saarland, Bremen, Berlin, Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz; Hessens LPG enthält keine Bestimmung zur öffentlichen Aufgabe; siehe auch dazu: Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 1, Rdz 3

488 Vgl. dazu eingehend Keller S. 108, 109; Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 24/25, warnt vor der Mehrdeutigkeit des Wortes „öffentlich“ und ihren Folgen.

489 Rehbinders, Presserecht S. 84; Keller S. 108; vgl. auch Krüger, VVDStRL 22/160, 161; die letztere Konsequenz wird widerlegt durch Hensche, Frankfurter Rundschau, 14. 12. 76, Nr. 282 S. 10

490 Hamel, Deutsches Staatsrecht I S. 134/135

491 Im Hinblick auf die tatsächliche Situation auf dem Pressemarkt eine utopische Forderung.

492 Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit S. 78; Höpker in: v. Hase S. 33; Heizler, Der Journalist 60, Nr. 9 S. 10; Mallmann in: Wilfert, Es geht nicht nur um Springer, S. 19; Flott-rong S. 31, der von einem „öffentlichen Amt“ des Journalisten spricht

493 Vgl. Reinowski ZV+ZV 68/767

494 v. Wechmar, ZV+ZV 73/2263; kritisch dazu: Scheuner, VVDStRL 22/75, 76, der es grundsätzlich für besorgniserregend hält, daß aus der öffentlichen Aufgabe durch Verantwortungen und Verpflichtungen und damit Einwirkungen des Staates begründet werden könnten, die zu einer Regelung der inneren Ordnung der Presse führen würden.

In Rechtsprechung⁴⁹⁵ und Literatur⁴⁹⁶ ist der Begriff der öffentlichen Aufgabe der Presse weitgehend anerkannt. Eine einheitliche Auffassung oder auch nur eine herrschende Meinung läßt sich nicht erkennen.⁴⁹⁷

1. Keine normative Bedeutung

Eine Auseinandersetzung mit der öffentlichen Aufgabe entfällt für diejenigen, die ihr jede normative Bedeutung absprechen⁴⁹⁸ und die öffentliche Aufgabe der Presse zum Teil nicht anders qualifizieren, als die der „Hebamme, der Rauchfänger und der Trichinenbeschauer“.⁴⁹⁹ Danach ist die öffentliche Aufgabe keine Besonderheit allein der Presse. Die in der Presse Arbeitenden haben keinen Sonderstatus.⁵⁰⁰

2. Keine staatliche Aufgabe

Weitgehend Übereinstimmung über den Begriff der öffentlichen Aufgabe steht im Negativen: Öffentliche Aufgabe bedeutet nicht staatliche Aufgabe.⁵⁰¹ Dem Staat soll es verwehrt sein, über die öffentliche Aufgabe weitgehende Eingriffe in die Presse vornehmen zu können und die Presse – entgegen ihrer grundgesetzlich geschützten Freiheit – in seine Dienste nehmen zu dürfen.⁵⁰²

495 OLG Stuttgart, JZ 60/126; OLG München, NJW 63, 493; BGHZ 19/392; 31/308; 36/77; BVerfGE 8/104; 10/118; 12/113 (205 f); 20/175; 31/326; 35/222

496 für viele: Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff S. 19 f, 67, 125 f; Scheuner, VVDStRL 22/75 f; Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 24/25; Meyn, Zur Politik und Zeitgeschichte, Heft 24/25, 1971 S. 24; P. Schneider S. 85 f; Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 1, Rdz 3, 29, 68, 90, Kap. 5, Rdz 3; Groß, Grundzüge S. 27 f

497 Zu den unterschiedlichen Auffassungen auf der Tagung der VVDStRL in Saarbrücken vom 9.–12. 10. 1963 vgl. Dagtoglou DVBI 64/S. 21; siehe auch die Übersicht bei Mallmann, JZ 66/629 f

498 Forsthoff, Der Staat 66/S. 12; Rehbindner, DVBI 66/559, 560; Windsheimer S. 101; Schnur, VVDStRL 22/116 „Deshalb sollte man den Ausdruck vermeiden.“

499 Forsthoff S. 12; Martens S. 129/130 „Ehrentitel“

500 Hensche, Frankfurter Rundschau, 14. 12. 76, Nr. 282 S. 10, der zu diesem Ergebnis gelangen muß, um das Streikrecht für Journalisten zu legitimieren.

501 Leisner, Pressegleichheit S. 50; Scheer § 3 I 6; P. Schneider S. 93; Mallmann, JZ 66/629; Scheuner, VVDStRL 22/30 f; Arndt, JZ 65/337 f; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff S. 20; Löffler, Presserecht Bd. II, § 3 LPG, Rdz 17; derselbe Bd. I, Kap. 1, Rdz 49, der auf den verbreiteten Irrtum aufmerksam macht, öffentliches Wirken lasse sich nur als staatliches Wirken realisieren.

502 Scheuner, VVDStRL 22/75, für den der rechtliche Gehalt der öffentlichen Aufgabe in der Verstärkung der institutionellen Gewährleistung liegt; so auch Groß, Verwaltungsrundschau 11/77 S. 325

3. Soziologisch-politische Bedeutung

Überwiegend wird die Verankerung der öffentlichen Aufgabe der Presse in den Landespressegesetzen lediglich als soziologisch-politische Aussage gewertet, aus welcher sich keine Rechtsfolgen ableiten lassen.⁵⁰³

So verstanden ist die öffentliche Aufgabe identisch mit der gesellschaftlichen Kommunikationsaufgabe der Zeitung, welche darin besteht, durch freie und offene Erörterung der Fragen des staatlichen Lebens an der demokratischen Bildung des Staatswillens mitzuarbeiten.⁵⁰⁴ In diesem Sinne schafft Presse die Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Staates überhaupt, indem sie durch die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe ermöglicht, daß der Bürger eine an Tatsachenkenntnissen orientierte Wahlentscheidung trifft.⁵⁰⁵ So verstanden kann jedoch nicht alles, was durch Zeitungen oder Zeitschriften publiziert wird, als Erfüllung der öffentlichen Aufgabe angesehen werden.

Zur Präzisierung des Begriffs wird vorgeschlagen, nur die Tätigkeit unter die öffentliche Aufgabe der Presse fallen zu lassen, die als solche in einem gesteigerten Allgemeininteresse steht.⁵⁰⁶ Unter Zugrundelegung dieser Definition betrachtet der BGH⁵⁰⁷ Berichte und Kommentare, denen es auf Skandal und Sensation ankommt, von vornherein als außerhalb des Bereiches der öffentlichen Aufgaben, um derentwillen die Presse als Einrichtung den besonderen Schutz der Verfassung genieße.⁵⁰⁸ Durch die Beschränkung der öffentlichen Aufgabe auf solche Pressetätigkeiten, die sich ausschließlich mit Inhalten befassen, die einem gesteigerten Allgemeininteresse dienen, soll verhindert werden, daß ein unbegrenzter Öffentlichkeitsbegriff eine bloße Formalkategorie bleibt.⁵⁰⁹ Die Kritik richtet sich jedoch dagegen, daß auf diesem Wege eine schwerkontrollierbare Beschränkungsmöglichkeit der Pressefreiheit geschaffen werde, indem der Staat die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe überwachen und vielleicht erzwingen werde.⁵¹⁰ Es sei zu befürchten, daß durch die Differenzie-

503 Kull, AfP 72/249; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff S. 19, 129, 130: „juristisch irrelevante Meinungsäußerung des Gesetzgebers“; Doehring, Pressefreiheit S. 14; Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit; Scheuner, VVDStRL 22/74 f; derselbe in ZV+ZV 68, S. 32; Oertel S. 16; Meyn in: Zur Politik und Zeitgeschichte 1971, Heft 24, 25 S. 24; Groß, Grundzüge S. 40 hält den Begriff der Sozialfunktion für treffender

504 Bäuml in S. 108

505 Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 119; Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 448; Saladin S. 412; R. Schmid S. 61

506 Löffler, Presserecht II § 3 LPG Rdz 18; Schneider F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 125, der zwischen Öffentlichkeitsinteressen und öffentlichen Interessen unterscheidet; Leisner, Pressegleichheit S. 52; Scheer, § 3 II 6 S. 185

507 BGHZ 31/308 (312); 18/185; 24/200, 208

508 so auch: Thiele, S. 21; Schneider, F., Pressefreiheit und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 137 f; Schüle auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Saarbrücken, Oktober 1963, zitiert nach: Dagtoglou, DVBl 64/S. 21

509 Czajka S. 85; Schüle/Huber S. 23

510 Leisner, Pressegleichheit S. 51; Forsthooff, DÖV 63/633 (634); Friesenhahn, Festschrift für Kunze S. 21 (29); Scheuner, VVDStRL 22/76; Arndt, ZV+ZV 67/2042; Kull, AfP 72/249

rung die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes gewährte Freiheit von der Erfüllung einer auf das öffentliche Interesse beschränkten öffentlichen Aufgabe abhängig sei und die Gerichte über diese Voraussetzung entscheiden müßten.⁵¹¹

4. Juristischer Gehalt

Will man über die öffentliche Aufgabe der Presse ein Mittel schaffen, Zeitungen und Zeitschriften an ihre besondere Verantwortungspflicht und Wahrheitspflicht zu erinnern⁵¹², muß der Begriff aus dem rein soziologisch-politischen Bereich herausgehoben werden und mit juristischem Gehalt aufgefüllt werden.

Kunert⁵¹³ weist darauf hin, daß nicht der Begriff als solcher, sondern nur eine ihm zugrundeliegende materielle Aussage Gegenstand rechtlicher Betrachtung sein kann. Als derartiger Gehalt komme nur die Bedeutung und Rolle der Pressefreiheit in Betracht.⁵¹⁴ Zum Teil wird die öffentliche Aufgabe unter Hinweis auf die der Presse zugestandenen Privilegien definiert.⁵¹⁵ Besondere Rechte, wie zum Beispiel der Informationsanspruch der Presse gegenüber Behörden oder der Rechtfertigungsgrund der Wahrnehmung berechtigter Interessen, seien der Presse nur deshalb eingeräumt worden, um ihr die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zu ermöglichen.⁵¹⁶ Aus den rechtlichen Privilegien erwachsen im Vollzug der öffentlichen Aufgabe Verpflichtungen, deren Umfang aus Sinn und Zweck des Grundrechts der Pressefreiheit entnommen werden müßten. In diesem Sinne stelle die öffentliche Aufgabe der Presse eine juristische Größe des Verfassungsrechts dar, deren rechtliche Grenzen der richterlichen Nachprüfung unterlägen.⁵¹⁷ Die Presse wird so aus der Sphäre des Privaten herausgehoben und in eine mehr oder minder starke Nähe zum Staat gebracht, ohne im staatlichen Bereich aufzugehen.⁵¹⁸ Einzelforderungen können aus der öffentlichen Aufgabe nicht abgeleitet werden, da dies die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Pressefreiheit in ihr Gegenteil verkehren würde.⁵¹⁹

511 R. Schmid S. 61; Dagtoglou, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit S. 28; Keller S. 109

512 Vgl. dazu: Schüle, VVDStRL 22/165; Keller S. 109; siehe auch BGHSt 19/182 (187); BVerfGE 12/113 (130)

513 S. 54

514 so auch: Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 5, Rdz 3, nach dessen Auffassung die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe von der Wirksamkeit des Grundrechts der Pressefreiheit abhängt. Ähnlich auch: Lange, DÖV 73/478

515 Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. I, Rdz 3; Schüle/Huber S. 24/25; Lange, DÖV 73/478; kritisch hierzu: Klein, H. H., Der Staat 71/S. 161f; Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 121, 122

516 Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. I, Rdz 3

517 Mallmann, JZ 64/76 (78); Lange, DÖV 73/478; Schüle/Huber S. 24

518 Schüle/Huber S. 25

519 Lange, DÖV 73/478; Stammler S. 215; Mallmann JZ 66/625 (629)

5. Presse als vierte Gewalt

Nach einer von Löffler⁵²⁰ vertretenen Auffassung erfüllt die Presse durch Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe die Rolle der vierten Gewalt im Staate. Die von Montesquieu vorgeschlagene Gewaltenteilung sei zwar nicht im Prinzip aber in der Gewichtsverteilung überholt. Die hergebrachte Gewaltenteilung sei nur noch eine leere Fassade, da hinter Regierung, Parlament und Justiz ein und dieselbe Macht stehe: der moderne Staatsapparat in jeweils verschiedener Gestalt, gelenkt von der Partei oder Parteigruppe, die im Parlament die Mehrheit besitzt.⁵²¹ Zusammen mit dem Rundfunk sei die Presse allein in der Lage, gegenüber dem Machtstreben der den Staatsapparat beherrschenden Parteigruppe das gesunde Gegengewicht zu bilden.⁵²²

Diese Einordnung stößt auf Bedenken.⁵²³ Es kann zwar als unbestritten gelten, daß der Presse außerhalb des Staates bedeutende politische Macht zufällt.⁵²⁴ Innerhalb des staatlichen Bereiches kann ihr jedoch keine Stellung zugebilligt werden, die den einzelnen Gewaltträgern nach dem Prinzip der Gewaltenteilung ausschließlich eingeräumt ist. Eine staatsrechtliche Qualifizierung der Presse läßt zwei Gesichtspunkte außer acht, die einer solchen Funktion entgegenstehen:

1. Meinungsbildung, die auch die Information mit einschließt, und Meinungsäußerung gehören als aktive Beteiligung am demokratischen Leben zu denjenigen Aufgaben, zu denen in der Demokratie nicht nur die Presse, sondern jeder einzelne Staatsbürger aufgerufen ist.⁵²⁵
2. Die privatwirtschaftliche Struktur der Presse⁵²⁶ verbietet es, diese als vierte Gewalt im Staat einzustufen, da ihre kritisierende und kontrollierende Funktion ihrerseits an keine offizielle Kontrollinstanz gebunden ist.⁵²⁷

6. Die Rechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG versucht, den Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ der Presse zu bestimmen, indem es in deskriptiver Weise schildert, welche Aufgaben

520 Löffler, Der Verfassungsauftrag der Presse S. 4/5

521 Löffler, Der Verfassungsauftrag der Presse S. 4

522 Löffler, Der Verfassungsauftrag der Presse S. 5; im Kern zustimmend: Lindemann S. 5, 148 ff; Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 454, sieht die Presse als Gesprächspartner von Parlament und Regierung; Merk1, VVDStRL 22/170 stellt die Unentbehrlichkeit der Pressefreiheit für die Verfügungsmacht oppositioneller Parteien und schicksalhafter Minderheiten fest.

523 Schnur, VVDStRL 22/155; Thiele S. 15; Hall/Peter, Jus 67/358

524 Feilinger, „Tat“, VII./Jahr. Heft 8, zitiert nach Posse S. 24: „... hochpolitische Macht“

525 Thiele S. 15

526 BVerfGE 12/205 (261); 20/162 (175) Privatwirtschaftliche Organisationsform als „bestimmendes Strukturelement“ für die Presse.

527 Siehe dazu: Lindemann S. 146, 148 ff

Massenmedien gegenwärtig erfüllen.⁵²⁸ Dabei erwähnt es unter anderem die Information, die Artikulation von Meinungen, die Formulierung von Kritik, die Prägung der öffentlichen Meinung und die Übermittlung von Wünschen oder Kritiken an die handelnden Staatsorgane.

Zu Recht stellt Hoffmann-Riem⁵²⁹ dazu fest, daß das BVerfG „offenbar beabsichtigt, eine idealtypische Beschreibung zu geben“. Indem das Gericht aus dem umfassenden Tätigkeitsbereich der Presse solche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabe herausgreift, die in einem besonders engen Verhältnis zum demokratiestaatlichen Gebot stehen⁵³⁰, entsteht der Eindruck, es bestehe eine Verpflichtung für die Presse, eben diese Aufgaben wahrzunehmen.⁵³¹ Andererseits läßt das Gericht keinen Zweifel daran, daß der Grundrechtsschutz nicht von „einer Bewertung der Druckerzeugnisse“⁵³² oder „dem jeweils verfolgten Interesse oder der Qualität der Darbietung“⁵³³ abhängt. Jedoch sollen Art, Umfang und Intensität des Grundrechtsschutzes von der Art und Weise der Veröffentlichung mitbestimmt werden. Der verfassungsrechtliche Schutz ist um so stärker, je näher die Presse ihrer demokratiestaatlichen Aufgabe gerecht wird.⁵³⁴

Eine bemerkenswerte Entwicklung in der Beurteilung der „öffentlichen Aufgabe“ der Medien scheint sich durch die Rechtsprechung im sogenannten Lebach-Urteil⁵³⁵ anzudeuten. Darin zählt das BVerfG die „Information der Öffentlichkeit über vorgefallene Straftaten und die zu ihrer Entstehung führenden Vorgänge“ ausdrücklich zu den Aufgaben der Medien.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

Nach der Auffassung des BVerfG besteht keine Verpflichtung für die Massenmedien, die „öffentliche Aufgabe“ wahrzunehmen. Die verfassungsrechtliche Bewertung wird jedoch in starkem Maße von der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beeinflußt.⁵³⁶

7. Stellungnahme

In der modernen Gesellschaft ist der außengeleitete Mensch der vorherrschende Typ. Politische Gesellschaft setzt ein politisierendes Publikum voraus und Aufgabe der Massenmedien, speziell der Zeitungen und Zeitschriften, wäre es, zur Schaffung eines Publikums beizutragen.⁵³⁷ Hierin

528 Vgl. dazu: BVerfGE 12/260; 20/174 f; 31/326; 35/222

529 JZ 75/470

530 E 20/175

531 Vgl. dazu: Hoffmann-Riem, JZ 75/470

532 BVerfGE 34/283; 25/307

533 BVerfGE 34/283; 35/222

534 E 20/176; vgl. dazu: Hoffmann-Riem, JZ 75/471

535 E 35/202 (239 f)

536 kritisch zu dieser Rechtsprechung des BVerfG: Vgl. H. H. Klein, Der Staat 71/160, 164 f

537 Görlitz S. 36

liegt die öffentliche Aufgabe der Presse. Das unbestreitbare Verdienst der BVerfG-Rechtsprechung liegt darin, den Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ zu einem verfassungsrechtlich verwertbaren Kriterium erklärt zu haben.

Öffentliche Aufgabe und demokratiekonstituierende Funktion der Presse stehen in einem unauflösbaren Zusammenhang. Ein Blick in das bestehende Zeitungs- und Zeitschriftenangebot zeigt jedoch deutlich, daß das Bemühen einiger Blätter um die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe völlig fehlt und ersetzt wird durch „das Streben nach finanziellem Gewinn um jeden Preis“.⁵³⁸

Der Dualismus im Wesen der Zeitung (Zeitschrift), einerseits privatwirtschaftliches Erwerbsmittel, andererseits zugleich Träger der Interessen der Allgemeinheit zu sein⁵³⁹, setzt der Verwirklichung der öffentlichen Aufgabe Grenzen.⁵⁴⁰ Die privatwirtschaftliche Organisation der Presse verlangt hohe Auflagen, da nur dann genügend Anzeigen, die den Gewinn bringen, aufgegeben werden.⁵⁴¹ Als Eigentümer des Presseunternehmens wird der Verleger folglich im Rahmen seiner Grundsatz- und Richtlinienkompetenz auf die Redaktion einwirken und um der wirtschaftlichen Existenz der Zeitung oder Zeitschrift willen sich bei der Gestaltung des Inhalts des Periodikums stärker an dem Lesergeschmack unter Rücksichtnahme auf Inserenten und Geldgeber orientieren.⁵⁴² In der Regel geschieht dies auf Kosten der öffentlichen Aufgabe. Denn zwischen publizistischen und kommerziellen Interessen besteht im Presseunternehmen ein Gegensatz, der nicht vernebelt werden darf.⁵⁴³

Die öffentliche Aufgabe selbst vermag diesen bedauernswerten Zustand nicht zu beseitigen. Zeitungen und Zeitschriften auf die öffentliche Aufgabe zu verpflichten, beinhaltet lediglich einen Appell an die verantwortlichen Gestalter, die für eine freiheitliche Demokratie erforderliche Informations- und Meinungsbildung im Interesse der Öffentlichkeit zur Weiterentwicklung einer demokratischen Gesellschaft als vorrangiges Ziel ihres täglichen Bemühens zu betrachten. Dabei gibt es keine verbindlichen Abgrenzungskriterien, die eine publizistische Darstellung als „in Erfüllung der öffentlichen Aufgabe“ charakterisieren oder nicht.

538 Schneider, F., Presse und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 137; Besser, RWJV-Journal 6/76 S. 1

539 Posse S. 24; Baldus, Publizistik 68/S. 103; Groth, Die unerkannte Kulturmacht Bd IV S. 143

540 Nach v. Wechmar, ZV+ZV 73/2263 ergibt sich durch die öffentliche Aufgabe ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Sozialbindung des Art. 14 des Grundgesetzes und dem grundrechtlichen Anspruch aller Bürger aus Art. 5 des Grundgesetzes; ähnlich: Heizler, Der Journalist/1960 dhrq. 10, Nr. 9 S. 10

541 Görlitz S. 36

542 Vgl. dazu: Schulze, ZV+ZV 75/Heft 1 S. 9; Besser, RWJV-Journal, 6/76 S. 1 umschreibt den Sachverhalt wie folgt: „Das Geschäft erschlägt die geistige Aufgabe.“

543 Bartsch/Bispinck S. 1376

Negativ dürfen jedoch all jene Publikationen, die unzweifelhaft allein auf das Hervorrufen oder Verstärken von Bedürfnissen ohne allgemeinen Informationsgehalt abgestellt sind, nicht unter die öffentliche Aufgabe der Presse fallen. Danach bestimmt sich auch die Stärke des Grundrechtsschutzes.

Der vermeintliche Lesergeschmack steht dem nur scheinbar entgegen. Das Bedürfnis breiter Schichten der Bevölkerung nach einer bestimmten Art von Informationen und Präsentationen in der Form von Sensationspresse⁵⁴⁴ hat gesellschaftliche Ursachen. Diese liegen zum großen Teil auch in der Presse selbst begründet, denn die Massenmedien selbst, und darunter speziell Zeitung und Zeitschrift, haben durch Aufbau, Form und inhaltliche Gestaltung dazu beigetragen, bestimmte Bedürfnisse zu wecken, um diese dann wiederum für sich nutzbar zu machen.

Daß es leichter ist, die Sensationslust und Neugierde der Menschen anzusprechen als ihr demokratisch-politisches Bewußtsein zu fördern, liegt auf der Hand. Je höher auf diesem Wege die Auflagenzahl steigt, umso billiger und attraktiver werden Anzeigen in diesen Blättern. Inserenten werden immer dort inserieren, wo die Verbreitungsmöglichkeit für ihre Inserate am größten ist⁵⁴⁵, denn in diesem Falle besteht eine gegenseitige Abhängigkeit von Zeitung und Zeitschrift und ihren Kunden. Die Vernachlässigung der öffentlichen Aufgabe kann unter Berufung auf die Bindung der Zeitung oder Zeitschrift an den Lesergeschmack, die Inserenten und sonstige Geldgeber somit nicht schlüssig begründet werden.

Solange jedoch das deutsche Pressewesen privatwirtschaftlich organisiert ist, solange der Eigentümer des Blattes überwiegend allein entscheidet, in welcher Form und mit welchen Schwerpunkten das Presseergebnis erscheint, kann die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe rechtlich nicht durchgesetzt werden.⁵⁴⁶ Dies wird durch die Rechtsprechung des BVerfG letztlich bestätigt.⁵⁴⁷

II. Öffentliche Aufgabe der Presse und innere Pressefreiheit

Die Gefahren, die einer ausgewogenen Information und einer fairen Kommentierung drohen, wurzeln im unternehmerischen Bereich „und vermö-

544 Siehe dazu: W. Thiele S. 21; Schneider, F., *Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz* S. 136 ff, der jedoch deutlich darauf hinweist, daß auch solche Art von Presse den Schutz der Pressefreiheit genießt (S. 141)

545 Groß, DÖV 76/193

546 Dittrich, S. 120, hält es für zulässig, wenn neben die privatwirtschaftlich strukturierten Presseunternehmen auch öffentlich organisierte Unternehmen treten. Für das öffentliche Modell auch: Görnitz S. 36; a. A. Ehmke, *Festschrift für A. Arndt* S. 116 f; Denninger-Beye S. 34; für die Rechtsform der Stiftung oder eine genossenschaftliche Struktur: Lindemann S. 145

547 Vgl. Fußnote 526

gen dort eine Dynamik zu entfalten, der sich gerade der Verleger schwer entziehen kann“.⁵⁴⁸

Es scheint deshalb angebracht, die publizistische Verantwortung nicht ihm allein aufzubürden, sondern die Verantwortung der an der Zeitung (Zeitschrift) mitwirkenden Persönlichkeiten entsprechend auf mehrere zu verteilen.⁵⁴⁹ Kübler⁵⁵⁰ stellt zu Recht fest, daß es auch seinem eigenen Schutz diene, „wenn er in die Lage versetzt wird, gegenüber Pressionsversuchen auf die seine Einwirkungsmöglichkeiten begrenzenden Befugnisse oder Redaktion zu verweisen“.

Die öffentliche Aufgabe der Presse, an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitzuwirken, welche im weitesten Sinne eine Aufgabe im Dienste der Demokratie ist, erfordert eine ihr gemäße „innere Ordnung“ des Pressewesens.⁵⁵¹ Eine moderne Regelung der inneren Pressefreiheit muß deshalb eine Entwicklung im Pressewesen berücksichtigen, die den Verleger nahezu ausschließlich als den Unternehmensleiter herausstellt.⁵⁵²

Die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu unterrichten, erfüllt in erster Linie der Journalist. Die Zeitung wird nicht vom Verleger, sondern von der Redaktion geschrieben.⁵⁵³ Doch die redaktionelle Leistung kann längst und in wachsendem Maße nur noch arbeitsteilig erbracht werden.⁵⁵⁴ Über das, was geschrieben wird und an welcher Stelle es veröffentlicht wird, entscheiden die Verantwortlichen gemeinsam.

Die privatwirtschaftliche Organisation der Presse gestattet dem Verleger als Eigentümer der Zeitung oder Zeitschrift, die grundsätzliche Richtung des Blattes festzulegen und die Redakteure durch den Anstellungsvertrag auf diese zu verpflichten. In dem dadurch gesteckten Rahmen müssen die Redakteure unabhängig den geistigen Inhalt der Zeitung gestalten können.⁵⁵⁵ Die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe wird insoweit von Verlegern und Redakteuren gemeinsam erwartet.

548 Kübler, D 63

549 Für Groth, Bd. IV, 143/144, stellt sich die Fundamentalfrage: „Wie kann die geistige Unabhängigkeit der Redaktion von privatwirtschaftlichen Interessen des Verlags als eine der Voraussetzungen der freien und klaren Bildung öffentlicher Meinungen geschützt werden?“

550 Kübler, D 63

551 Mallmann in Wilfert: Es geht nicht nur um Springer, S. 19. Dabei muß als entscheidend für die tatsächliche und rechtliche Gestaltung der inneren Ordnung der Presseunternehmen die herrschende Wirtschaftsordnung angesehen werden, die weitgehend den Gehalt des Periodikums und seine Produktion bestimmt (Groth IV S. 138).

552 Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 141, erinnert daran, daß nach dem System des Grundgesetzes nicht die Einnahmequelle des Verlegers als Einnahmequelle geschützt werden soll, sondern weil die Zeitung neben ihrer Funktion als Einnahmequelle gleichzeitig auch eine öffentliche Funktion erfüllt.

553 so auch: Höpker in v. Hase S. 33

554 Kübler, D. 64; Groth, Die unerkannte Kulturmacht, Bd. IV S. 173, hingegen sieht das Problem, daß „alle in erster Linie den Profit suchenden Unternehmungen zu einer monarchischen, wenn nicht diktatorischen Spitze tendieren“.

555 Mallmann, Pressefreiheit und Journalistenrecht S. 27/24, zitiert nach Skriver S. 26

Eine den Verantwortlichkeiten entsprechende Kompetenzabgrenzung zwischen Verlag und Redaktion, welche den Verlag stärker als bisher auf die unternehmerischen Befugnisse zur Leitung des Presseunternehmens beschränkt und den redaktionellen Teil in die Gesamtverantwortung der Redakteure legt, wäre der Grundstein für eine sich ihrer öffentlichen Aufgabe bewußten Publizistik.⁵⁵⁶ Eine entsprechend ausgestaltete gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit könnte die Gewähr dafür bieten, daß die Presse ihrer demokratischen Aufgabe gewissenhafter als bisher gerecht würde, ohne daß die wirtschaftliche Existenz des Presseunternehmens in Mitleidenschaft gezogen würde.⁵⁵⁷

D. Drittwirkung des Grundrechts der Pressefreiheit?

Als Legitimation für eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit wird auch die sogenannte Drittwirkung⁵⁵⁸ der Pressefreiheit herangezogen.⁵⁵⁹ Mit ihrer Hilfe soll der Redakteur über den Anstellungsvertrag hinaus stärkeren Einfluß auf die Gestaltung der Zeitung erhalten und gegebenenfalls Maßnahmen gegen die Auffassung des Verlegers durchsetzen können.

Das Problem der Drittwirkung von Grundrechten bleibt ein heftig umstrittenes Thema.

I. Stand der Diskussion

Die Drittwirkungslehre richtet sich gegen die einseitige Frontstellung der Grundrechte gegen den Staat.

Diese beruht auf geschichtlichen Entwicklungen. Der Individualismus des 18. Jahrhunderts stellte den Menschen als das „schwache Wesen“ dem mächtigen Staat gegenüber, gegen den es des Schutzes seiner Freiheit

556 Zu Recht weist Groth darauf hin, daß die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in starkem Maße vom Vertrauen, der Achtung und dem Willen zur Zusammenarbeit aller Beteiligten abhängt (Bd. IV S. 178)

557 Vgl. dazu: Höpker in v. Hase S. 26 ff

558 Der Begriff wird uneinheitlich verwandt. In der Diskussion taucht auch der Terminus „Rundumwirkung“ (Küchenhoff G. und E., Allgemeine Staatslehre S. 47); „Drittrichtung“ (Dürig, Festschrift für Nawiasky S. 164); „Horizontalwirkung“ (Scholler, Person und Öffentlichkeit S. 321); „absolute Wirkung“ (Nipperdey in: Die Grundrechte Bd. 4/2. Halbband S. 747) auf

559 Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 5, Rdz 72; Marx, NJW 72/1550; Mallmann, Publizistik 59/328; kritisch: Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte ... S. 21; Rehbindner, DÖV 71/451f

bedurfte.⁵⁶⁰ Der Mensch wurde als Individuum gelöst von der Gesellschaft und hergehoben aus den außerstaatlichen Lebensgemeinschaften, in die er eingebettet ist.⁵⁶¹ So wurde eine mögliche Bedrohung der Freiheit des einzelnen allein durch die Staatsgewalt unterstellt und man übersah die Gefahren, die dem Individuum durch ungezügelter gesellschaftliche Macht drohten.⁵⁶²

Die Lehre von der Drittwirkung anerkennt über die Aufgabe der Grundrechte, dem Bürger einen Freiheitsraum gegenüber dem Staat zu schaffen, auch deren Wertmaßstab für die allgemeine rechtliche Ordnung und für das vom Recht gestaltete Zusammenleben der Rechtsgenossen untereinander.⁵⁶³ Dies hat auch das BVerfG⁵⁶⁴ festgestellt, indem es hervorhebt, daß das Grundgesetz keine wertneutrale Ordnung sein will, sondern in seinem Grundrechtsabschnitt auch eine objektive Wertordnung aufgerichtet habe und daß gerade hierzu eine prinzipielle Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte zum Ausdruck komme.⁵⁶⁵

Nach Häberle geht es bei der Drittwirkungsfrage um die Sensibilisierung der Grundrechte gegenüber der sozialen Wirklichkeit.⁵⁶⁶

Danach waren und sind Grundrechte die freiheitsverbürgende Antwort auf besondere Gefährdungen. Mit der Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse ändern sich die Gefährdungen grundrechtlicher Freiheit und die Möglichkeiten ihrer Verwirklichung.

Die Drittwirkungslehre erkennt, daß heute quasi-öffentliche Gewalt der Gruppen im sozialen Bereich oder legislatives Unterlassen gefährlicher sein kann als eingreifende Staatsgewalt.⁵⁶⁷ Unter dieser Prämisse wird eine Drittwirkung von Grundrechten heute überwiegend anerkannt.⁵⁶⁸

Streitig ist, ob die Drittwirkung unmittelbar oder mittelbar für alle Grundrechte oder nur vereinzelt gilt.

560 Vgl. Hubert in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 275; Saladin S. 307; Mayer-Maly, DB 71/336

561 Huber, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 275

562 Huber, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 275; Schwabe S. 49; Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 44; Saladin S. 307; Staff S. 36

563 Müller, RdA 1964 S. 121; Nipperdey, DVBl 58/447; Obermayer, BayVerwBl 65/399; Roth-Stielow S. 70; Badura, Der Staat 75/S. 24

564 Vgl. BVerfGE 7/205 ff; 10/302; 13/318; 20/162; 25/256

565 Vgl. Hesse VVDStRL 17/S. 32: Grundrechte „als Prinzipien der Begründung und Gewährleistung sachlich gerechtfertigter Gesamtordnung“; siehe auch Dürig in: Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 1 Rdnr 5 und 6

566 Häberle, VVDStRL 30/S. 70

567 Häberle, VVDStRL 30/S. 70; Schwabe S. 49

568 BVerfGE 7/230 ff; vgl. auch: BGHZ 33/145; 38/317; Ridder, Gewerkschaften S. 28; Böckenförde, DÖV 66/S. 31; Huber in Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 274 ff; Keller S. 140 f; Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 286 ff; Nipperdey, Festschrift für Molitor S. 26; derselbe in: DVBl 58/446 ff; Neumann-Duesberg, NJW 57/1341; Molitor, BB 52/203; Darmstädter BB 56/665; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 214; derselbe: VVDStRL 30/S. 70 f; Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat S. 20; Schwerdtner,

1. Die unmittelbare Drittwirkung

Die Lehre von der unmittelbaren Drittwirkung geht davon aus, daß die Grundrechte auch zwischen den Bürgern Geltung haben und speziell im Privatrecht unmittelbar und nicht erst über wertausfüllungsfähige und wertausfüllungsbedürftige Generalklauseln zur Wirkung gelangen.⁵⁶⁹

a) Begründung

Für eine unmittelbare Drittwirkung werden verschiedene Begründungen vorgetragen.

Das Grundgesetz habe sich eindeutig für eine allgemeine Drittwirkung der Grundrechte ausgesprochen. Aus Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes folge, daß die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte jede menschliche Gemeinschaft tragen sollen.⁵⁷⁰ Außerdem habe der Grundgesetzgeber durch Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes eine Grundentscheidung auch für die Bürger untereinander geschaffen. Die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes) und das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes) müsse oberster Grundsatz für jede menschliche Gemeinschaft sein und dürfe nicht allein an staatliche Macht gerichtet sein.⁵⁷¹ Das ergebe sich auch daraus, daß das Grundgesetz eine objektive Wertordnung des staatlichen Lebens enthalte.⁵⁷² Weiterhin werde eine allgemeine Drittwirkung vom Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verlangt.⁵⁷³

BB 71/389; Schneider F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 45 ff; Obermayer, BayVerwBI 65/399; Saladin S. 307 ff; Hellge S. 146; Roth-Stielow S. 70 ff; Müller, RdA 1964 S. 121 ff; Hesse, VVDStRL 17/S. 32; Löffler, ZRP 68/S. 12 ff; derselbe in: Pres-serecht Bd. II § 1 LPG, Rdz 19; Dürig in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Abs. III, Rdnr 127 ff; Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 28 ff; Rupp-v. Brünneck S. 48; Schmidt-Osten, Der Journalist 62/Heft 10 Jg. 12 S. 2; Geiger, Die Grundrechte in der Privatrechtsordnung S. 37; Doebling in: Pressefreiheit S. 16/17; Gallwas S. 60/61; kritisch: Scheuner, VVDStRL 22/73; Creifelds in JR 50/455; v. Mangoldt-Klein, Vorbemerkung A II 4; Lerche, Verfas-sungsrechtliche Aspekte . . . S. 21; Bettermann, Grenzen der Grundrechte S. 9/10; Ehmke, Wirtschaft und Verfassung S. 79

569 BAGE 1/185 (193), 258 (262); 4/240, 243; 4/274 (276); 7/256 (260); 13/168 (174 f); BAGE NJW 73/77 ff; BGHZ 33/145 (149 f); 38/317 (319 f); siehe außerdem die Rechtsprechungs-Übersicht bei Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 341 ff; vgl. auch: Nipperdey, Die Grundrechte Bd. IV, 2. Halbband S. 749; Müller, RdA 64/S. 121 f

570 Müller, RdA 1964/S. 125; Neumann-Duesberg, NJW 57/1341; Darmstaedter, BB 56/665

571 Müller, RdA 64/125

572 Nipperdey, Die Grundrechte Bd. IV, 2. Halbband S. 749; Leisner, Grundrechte und Privat-recht S. 353; Obermayer, BayVerwBI 65/399; auch Ossenbühl, NJW 76/2107 sieht den ei-gentlichen Sinn der Wertordnung darin, als Umschaltstation eine Ausstrahlung der Grund-rechte in die übrige gesamte Rechtsordnung zu erreichen. Kritisch zur Wertordnungstheo-rie: Staff S. 33

573 Müller, RdA 64/S. 127; Roth-Stielow S. 73; Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 45

Müller sieht den Sozialstaatsgedanken in einem engen Zusammenhang mit der Würde des Menschen. Würde besitze jeder Mensch.⁵⁷⁴ Die enge Bedeutung des Sozialstaatsgedankens sei darin zu sehen, einen rechtlichen und damit letztlich gesellschaftlichen Ausgleich zu schaffen, Freiheit und Bindung in ein ausgeglichenes Wertverhältnis zu bringen.⁵⁷⁵ Das schließe die Beziehung der Bürger untereinander mit ein.

Huber⁵⁷⁶ erkennt in der Drittwirkung ein Postulat der Gerechtigkeit. Durch die Drittwirkung werde die Begrenzung der Freiheit des einen durch die Freiheit des anderen in eine allgemeine Regel eingefangen und nicht einfach der persönlichen Haltung überlassen.⁵⁷⁷

Nach Saladin beruht die Annahme der Drittwirkung auf der prinzipiellen Umdeutung der Grundrechte, auf der „Neuentdeckung ihrer konstitutiv-institutionellen Funktion“.⁵⁷⁸ Danach liegt das Wesen der Verfassung nicht mehr so sehr in der individualistischen Abgrenzung von Willenssphären, sondern in der Gewährleistung eines bestimmten, wertbezogenen Ordnungsgefüges.⁵⁷⁹ Aus diesem Verfassungsverständnis heraus erwächst dem Staat die Verpflichtung, zu verhindern, daß die verfassungsrechtlich gewährleisteten Institutionen, vor allem die persönliche Freiheit, durch das Verhalten privater Machttäger ausgehöhlt werden.⁵⁸⁰ „Werden die Grundrechte in konsequenter Weise institutionell gedeutet, so müssen ihnen notwendig Auswirkungen auf alle einschlägigen Rechtsverhältnisse, einschließlich der Rechtsbeziehungen unter Privaten, zuerkannt werden“.⁵⁸¹

Uneinigkeit besteht, ob eine Drittwirkung für alle Grundrechte anzuerkennen ist⁵⁸² oder ob diese von Grundrecht zu Grundrecht gesondert zu prüfen ist.

574 Vgl. dazu: Darmstaedter, BB 56/665 „... die Staatsautorität es nicht zulassen oder gar fördern kann, daß der Mensch dem Menschen weniger achtungsvoll gegenübertritt als der Staat selbst“. Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 20; F. Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 45; Saladin S. 308

575 Müller, RdA 64/127; vgl. auch Ridder, Gewerkschaften ... S. 28

576 Huber in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, S. 284, der allerdings von Grundrecht zu Grundrecht Unterschiede machen will (S. 285); so auch: Molitor, BB 52/203

577 Vgl. dazu: Beitzke, RdA 53/284; Gallwas S. 60/61

578 Saladin S. 309; so auch: Klein, H. H., Der Staat 71/S. 149 für die Pressefreiheit; Löffler, Presserecht I, Kap. 5, Rdz 70; anders: Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr. 170 (2 a) hält die Ableitung der Drittwirkung aus institutionellem Denken für unzulässig.

579 Saladin S. 309; Krüger, RdA 56/431: „Drittwirkung bewirkt Integration“.

580 Saladin S. 310

Saladin S. 318, wobei nicht übersehen werden dürfe, daß die einzelnen Grundrechte je nach ihrer Grundidee verschiedenartig und verschieden intensiv auf Rechtsverhältnisse unter Privaten ausstrahlen. (S. 319); vgl. auch Hamel, Deutsches Staatsrecht I, S. 88, der die Grundrechte als Institutionen versteht, aus denen alles Recht hervorgeht. Danach können alle privatrechtlichen Normen durch Grundrechte beeinflußt werden. Vgl. auch Hamel: Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat S. 21

582 vertreten von: Obermayer, BayVerwBl 65/399; grundsätzlich auch von Saladin S. 319, jedoch entsprechend der Grundidee des Grundrechts verschieden intensiv; Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte ... S. 21/22; Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 350

Ridder⁵⁸³ nimmt eine Drittwirkung für alle individuellen Freiheitsrechte an, da diese sowohl traditionell liberal und antistaatlich ausgestaltet seien als auch Wirkung auf der gesellschaftlich-öffentlichen Ebene entfalteten.⁵⁸⁴

Nach anderer Auffassung ist die Frage der Drittwirkung für jede einzelne Grundrechtsnorm unter Berücksichtigung ihres konkreten Inhaltes, ihres Wesens und ihrer Funktion in unserem Lande zu prüfen.⁵⁸⁵ Auszuschließen sei eine Drittwirkung folglich bei Grundrechten wie der Petitionsfreiheit und der Eigentumsgarantie voller Entschädigung bei Enteignung, da bei ihnen im Hinblick auf die beschränkte Reichweite oder soziale Unterlage eine Drittwirkung nicht in Frage komme.⁵⁸⁶ Nach Auffassung Müllers⁵⁸⁷ kann eine nicht staatsbezogene Wirkung der Grundrechte nur Beachtung finden unter dem Gesichtspunkt und unter der Voraussetzung der Sachlogik, die „hinsichtlich des betreffenden Grundrechtsverhältnisses aus sich heraus Anerkennung verlangt“.⁵⁸⁸ Besonders zu berücksichtigen sei die Natur derjenigen Sache, die das Grundrecht regeln will.

b) Kritik

Die Kritik an der Lehre von der unmittelbaren Drittwirkung der Grundrechte geht aus von dem geschichtlichen Verfassungsverständnis des liberalen Bürgerstaates. Von diesem waren die Schöpfer des Grundgesetzes in starkem Maße geprägt.⁵⁸⁹ Sie schufen die Grundrechte als Rechte des einzelnen gegen den Staat als Hoheitsträger.⁵⁹⁰ Sie dokumentieren die Befreiung des Individuums von der Machtsphäre des Staates und binden Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung, wie in Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes festgelegt ist⁵⁹¹, aber nicht die Einzelpersonen in ihren Rechtsbeziehungen zueinander.⁵⁹²

Als weiteres Argument gegen die unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte wird Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes ins Feld geführt, welcher nur von der Verletzung der Rechte durch die öffentliche Gewalt spricht.⁵⁹³ Auch spreche Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes gegen die Annahme einer Drittwirkung, wo der Verfassungsgesetzgeber die Drittwirkung ausdrücklich und speziell für dieses Grundrecht anerkannt habe.⁵⁹⁴ Hätte der Ge-

583 Ridder, Gewerkschaften . . . S. 28

584 Für die Bekenntnisfreiheit: Böckenförde in DÖV 66/31

585 Vgl. Nipperdey, Festschrift für E. Molitor S. 28; derselbe in: DVBl 58/447; derselbe in: BB 51/284; Huber, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 285; Löffler, Presserecht Bd. 1, Kap. 5, Rdz 69; Eckhold-Schmidt S. 118 f; siehe auch: BAGE 1/193

586 Huber in Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 286

587 RdA 64/126

588 Müller, RdA 1964/S. 126

589 Vgl. dazu: Gromoll in Mayer/Stuby S. 112 ff

590 Vgl. v. Mangoldt-Klein, Vorbem. A II, 4; Nawiasky S. 250

591 Creifelds, JR 50/455; Stree, DÖV 58/174

592 Beachte aber: Reimers S. 13, der deutlich macht, daß eine historische Betrachtung allein kein Ablehnungsgrund der unmittelbaren Drittwirkung sein kann.

593 Siehe Leisner: Grundrechte und Privatrecht S. 311

594 Vgl. Schmidt-Rimpler u.a. in AÖR 1950, Bd. 76 S. 171

setzgeber die Drittwirkung allgemein anerkennen wollen, hätte er ihre Geltung in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes nicht gesondert aufzunehmen brauchen.⁵⁹⁵

Mit dem Hinweis auf das Grundgesetz wendet sich auch Bettermann⁵⁹⁶ gegen eine unmittelbare Drittwirkung der Grundrechte. Diese sei von der Verfassung ausgeschlossen, da diese ihre Schrankenauzählung beginne mit den „Rechten Dritter“, an denen die freie Entfaltung der Persönlichkeit ihre Grenzen finden sollte. Forsthoff⁵⁹⁷ vertritt die Auffassung, eine Drittwirkung der Grundrechte verändere ihren Wesensgehalt dadurch, daß sie Freiheitsnormen in Bindungsnormen verwandle. Dies sei verfassungsrechtlich unzulässig.

Schließlich wird immer wieder auf die Gefahr hingewiesen, die unmittelbare Drittwirkung hebe die Privatautonomie auf, führe falsche Maßstäbe ins Zivilrecht und dann in Rückwirkung auf das Verfassungsrecht falsche Maßstäbe in dieses ein.⁵⁹⁸ Dagegen wendet sich entschieden Nipperdey, nach dessen Auffassung das Privatrecht durch die Grundrechtsnormen gerade Schutz, Festigung und Freiheit erhält.⁵⁹⁹

2. Mittelbare Drittwirkung

Nicht zuletzt auf Grund dieser Kritik hat sich die herrschende Meinung für eine mittelbare Drittwirkung der Grundrechte ausgesprochen.⁶⁰⁰ Danach hat sich das Privatrecht an den Grundsätzen der Grundrechte zu orientieren.⁶⁰¹ Es erfolgt eine Aktualisierung der Grundrechtsnormen in der Privatrechtsordnung über die „wertausfüllungsfähigen und wertausfüllungsbedürftigen Generalklauseln“, wie zum Beispiel §§ 138, 242, 826 BGB.⁶⁰²

Die Annahme einer mittelbaren Drittwirkung in der dargestellten Form will der Erkenntnis Rechnung tragen, daß die Grundrechte einerseits in erster

595 Dürig in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Abs. 3 Rdnr 127; Klein, H. H., Grundrechte S. 60/66; Reimers S. 16; Stree, DÖV 58/174

596 Grenzen der Grundrechte S. 9/10

597 Festschrift für E. R. Huber S. 9; derselbe in: DÖV 57/97; vgl. auch Ehmke, Wirtschaft und Verfassung S. 79

598 Ehmke, Wirtschaft und Verfassung S. 79, der durch die unmittelbare Drittwirkung die fdGO in Frage gestellt sieht; Dürig, Festschrift für Nawiasky S. 183; derselbe in Maunz-Dürig-Herzog Art. 1 Abs. 3 Rdnr 129; Herzog, Berliner Festschrift für E. Hirsch S. 68; eine ausführliche Auseinandersetzung mit den kritischen Stellungnahmen zur unmittelbaren Drittwirkung findet sich bei Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 312–316

599 DVBl 58/447

600 Begründet wurde die Lehre von der mittelbaren Drittwirkung von Günter Dürig. Vgl.: Festschrift für Nawiasky S. 176 f; derselbe in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung S. 157 ff; derselbe in: DÖV 58/196; derselbe in: Maunz-Dürig-Herzog, Art. 1 Abs. III Rdnr 132; Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 29; Rupp-v. Brünneck S. 48; Geiger, Die Grundrechte in der Privatrechtsordnung S. 37; Bettermann in JZ 64/607; Delbrück S. 230

601 dazu: Ossenbühl, NJW 76/2102

602 Dürig in: Festschrift für Nawiasky S. 176 f

Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat sind, daß andererseits in den Grundbestimmungen des Grundgesetzes eine objektive Wertordnung mit verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für alle Bereiche des Rechts enthalten ist.⁶⁰³

Diese „Ausstrahlungswirkung“ der Grundrechte“ wird auch vom BVerfG ständig hervorgehoben.⁶⁰⁴

Den Verfechtern einer mittelbaren Drittwirkung wird der Vorwurf gemacht, sie verkennten die Einheit des Rechts, dessen Grundsätze öffentliches und privates Recht beherrschten.⁶⁰⁵ Mangels Generalklauseln und auslegungsbedürftiger Begriffe des Privatrechts habe man „kein Gefäß, in das die grundrechtliche objektive Wertordnung einströmen kann“.⁶⁰⁶

Schneider weist auf eine Konstruktionsschwierigkeit der mittelbaren Lehre hin:

„Vorausgesetzt, daß die Freiheitsrechte nur das Verhältnis Bürger-Staat berühren, so können sie, wenn sie durch die Einbruchsstellen ‚Generalklauseln‘ mediatisierend in das Privatrecht hineinwirken, doch auch dann nur in ihrem Verhältnis Bürger-Staat im Privatrecht weiterwirken, es sei denn, sie erführen anläßlich dieser Mediatisierung eine völlige Umgestaltung ihres prinzipiellen Wirkungscharakters – eben in der Richtung der abgelehnten Drittwirkung.“⁶⁰⁷

II. Pressefreiheit und Drittwirkung

Verfechter einer Drittwirkung des Grundrechts der Pressefreiheit greifen zum Teil auf Art. 118 Abs. 1 Satz 2 WV zurück, welcher die Drittwirkung der Meinungsäußerungsfreiheit ausdrücklich vorsah.⁶⁰⁸ Die Tatsache, daß diese Vorschrift nicht in das Grundgesetz übernommen wurde, wird überwiegend auf drei mögliche Gründe zurückgeführt:

Der Grundgesetzgeber habe damit deutlich machen wollen, daß eine Drittwirkung im Gegensatz zur WV im Grundgesetz nicht vorgesehen sei⁶⁰⁹, die Weglassung beruhe auf einem Redaktionsversehen⁶¹⁰, der Ge-

603 Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 51

604 Vgl. aus jüngster Zeit folgende Entscheidungen: BVerfGE 32/98 (108); 32/311 (318); 33/52 (69); 34/269 (280); 35/79 (131); 35/202 (219)

605 Hamel, Deutsches Staatsrecht I S. 89

606 Schwabe, JR 75/S. 14

607 F. Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit S. 51; kritisch auch: Ossenbühl, NJW 76/2102

608 Vgl. Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 21; Schneider, Meinungs- und Pressefreiheit S. 52 ff; Ramm S. 39/40; Stammeler S. 256

609 Vgl. dazu: die Meinungsübersicht bei F. Schneider, Presse- und Meinungsfreiheit S. 52

610 Löffler, NJW 64/1101; Dürig, Festschrift für Nawiasky S. 170; siehe auch: Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit S. 52; Obermayer, BayVerwBl 65/399; dagegen: Herzog in Maunz-Dürig-Herzog Art. 5 Rdnr 169 (1)

setzgeber habe eine Drittwirkung für selbstverständlich gehalten und sie deshalb überhaupt nicht erwähnt.⁶¹¹

Der erste und letzte Auslegungsvorschlag scheinen sehr stark vom gewünschten Ergebnis bestimmt zu sein.

Als aus historischer Sicht wahrscheinlich anerkennt eine überwiegende Meinung die zweite Folgerung, wonach die Weglassung auf einem Redaktionsversehen beruht.⁶¹²

Über die Beurteilung der Reichweite einer Drittwirkung der Pressefreiheit herrscht weitgehend Uneinigkeit⁶¹³, dies hauptsächlich unter dem Aspekt einer Regelung der inneren Pressefreiheit.

1. Löffler hält eine unmittelbare Drittwirkung der Pressefreiheit im Hinblick auf die Versuche privater Interessensgruppen, auf die Presse als publizistisches Machtinstrument Einfluß zu gewinnen, für geboten.⁶¹⁴ Die Beschränkung auf die Generalklauseln reichten nicht aus. Darüber hinaus fordere der Schutz der Institution „Freie Presse“ die Annahme einer Drittwirkung der Pressefreiheit.⁶¹⁵

Zum Teil wird vertreten, Art. 5 des Grundgesetzes richte sich auch gegen andere „soziologische Faktoren“ als den Staat, zum Beispiel auch gegen den Arbeitgeber, wobei es für rechtmäßig erachtet wird, daß zwischen Verleger und Redakteur vertragliche Abreden getroffen werden können, die die Meinungs- und Pressefreiheit des Redakteurs einschränken. Außerhalb dieses Vertrages seien solche Abreden auf Grund der Drittwirkung der Pressefreiheit unzulässig.⁶¹⁶

Scholler unterscheidet zwischen privater und öffentlicher Meinungsäußerung des Journalisten.⁶¹⁷ Die private Meinungsäußerung des Journalisten könne durch Vertrag eingeschränkt werden, während die öffentliche Meinungsäußerung nicht nur den Schutz der Pressefreiheit, sondern auch den der öffentlichen Meinungsfreiheit beanspruchen könne. Dieses Grund-

611 Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 21; vgl. Ramm S. 42 unter Hinweis auf BAGE vom 3. 12. 54, AP Nr. 2 zu § 13 KSchG

612 Dürig, Festschrift für Nawiasky S. 170; Schneider F., Presse- und Meinungsfreiheit S. 52 ff; Obermayer, BayVerwBl 65/399, der es für unwahrscheinlich hält, daß Art. 5 des Grundgesetzes hinter den durch Art. 118 WV gewährten Schutz zurücktreten wollte; Löffler, NJW 64/1101; ablehnend: Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5 Rdnr 169 (1) unter Hinweis auf die Stoßrichtung der Vorschrift

613 Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 345

614 Vgl. dazu: Mayer-Maly, DB 71/336, der die Gefahr für die Pressefreiheit durch nichtstaatliche Mächte bejaht, ohne eindeutig für oder gegen die Drittwirkung der Pressefreiheit Stellung zu nehmen.

615 Löffler, Presserecht I, Kap. 5 Rdz 70; derselbe in: ZRP 68/16

616 Scheer, Teil I, § 1 B II S. 175; Giese/Schunck Art. 5, Kap. II 2 S. 43; Löffler, Presserecht Bd. I, Kap. 5, Rdz 72; derselbe: NJW 64/1107; Oertel S. 120; zustimmend für die Einschränkung des arbeitsrechtlichen Direktionsrechts über die Drittwirkung auch: Schwerdtner, BB 71/839

617 Scholler S. 331

recht könne der Redakteur wegen des öffentlichen meinungsbildenden Charakters gegen den Verleger geltend machen.

Oertel⁶¹⁸ bietet ebenfalls eine differenzierte Lösung an. Soweit es um den Schutz des Grundrechts gegen die Ausübung wirtschaftlicher Macht gehe, sei das Mindestmaß der Freiheit des einzelnen nicht anders als im Verhältnis zu den staatlichen Gewalten gefährdet. Auf das Verhältnis Verleger/-Redakteur sei dieser Grundsatz nicht anwendbar, da die Begründungen für eine Drittwirkung in diesem Falle nicht überzeugen könnten.

2. Eine Ausdehnung der Pressefreiheit im Wege der Drittwirkung auf den inneren Bereich des Pressewesens hält Scheuner für unzulässig.⁶¹⁹ Die Pressefreiheit könne nur ausnahmsweise gegen andere als staatliche Einflüsse ausgedehnt werden, wenn diese – wie im Falle des Boykotts⁶²⁰ – die subjektive Freiheit „als Grundsatz des objektiven Verfassungsrechts durch Anwendung illegaler Gruppenmacht“ beeinträchtigen könnten. Die innere Struktur der Presse müsse dem Privatrecht überlassen bleiben, das in seinen Generalklauseln „gewisse Sicherungen“ bereithalte.⁶²¹ Die daraus folgende Machtkonzentration im finanziellen Bereich müsse als Komplement der Freiheit hingenommen werden. Eine Ausdehnung der subjektiven Freiheit der Meinungsbildung in das innere Gefüge der Presseunternehmen würde die Zerstörung der Zusammenarbeit von Verleger und Redakteur mit sich bringen.⁶²² Auch Klein⁶²³ spricht sich gegen eine Drittwirkung der Pressefreiheit im Innenbereich der Presse aus. Durch sie werde die privatwirtschaftliche Struktur des Pressewesens mitsamt ihren Konsequenzen von innen her aufgebrochen.

Forsthoff⁶²⁴ begegnet der Behauptung, Art. 5 des Grundgesetzes schütze den Journalisten nicht nur gegen den Staat, sondern auch gegen den Verleger, mit der Gegenbehauptung, Art. 5 des Grundgesetzes gewähre dann auch dem Verleger Schutz gegenüber dem Journalisten. Er befürchtet, die Drittwirkung nähme dem Verleger die Einflußnahme auf die Zeitung oder Zeitschrift.⁶²⁵ Für Lerche⁶²⁶ kommt eine Drittwirkung der Pressefreiheit nur in Betracht, wenn die beanspruchte Funktion des Grundrechts im Verhältnis der Bürger untereinander inhaltlich von wesentlich gleicher Sub-

618 Oertel S. 121/122

619 Scheuner VVDStRL 22/73, obwohl er in DÖV 71/508 klarstellt, daß er eine Drittwirkung am ehesten dort annehmen möchte, wo es auch um Eindämmung sozialer Macht und ihres Gebrauchs oder um kollektive Vorgänge geht.

620 Vgl. BVerfGE 25/256 (268)

621 Scheuner, VVDStRL 22/74

622 Scheuner, VVDStRL 22/59

623 Klein, H. H., AfP 73/S. 494

624 Forsthoff in Festschrift für E. R. Huber S. 14

625 Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen S. 32 ff; siehe auch: Herzog in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 5, Rdnr 170 (2b)

626 Verfassungsrechtliche Aspekte der inneren Pressefreiheit S. 21

stanz ist wie die Funktion des Grundrechts im Verhältnis zur staatlichen Gewalt.⁶²⁷ Für die Beziehung Redakteur-Verleger trifft das nach Lerches Ansicht nicht zu.

III. Stellungnahme

Eine dem Sinn und Zweck der Grundrechte entsprechende Interpretation hat die Entstehungsgeschichte der Grundrechte einerseits und die Entwicklungsgeschichte der Gesellschaft, in der sie wirken sollen, andererseits zu berücksichtigen.⁶²⁸

„Als bewußte Gegenposition zum nationalsozialistischen Staats- und Gesellschaftssystem“⁶²⁹ verstanden es die Grundgesetzgeber als vorrangige Aufgabe, die Freiheitssphäre des einzelnen so umfassend wie möglich gegen den allmächtigen Staat abzusichern. Zur Schaffung einer freiheitlichen Demokratie mußte die erste Voraussetzung gewährleistet werden, die Freiheit des Bürgers von staatlichem Zwang.⁶³⁰ Dieser staatsgerichtete Abwehrcharakter der Grundrechte hat sich bewährt.

Im Verlauf der noch kurzen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat sich jedoch herausgestellt, daß mit immer stärker wachsender Industrialisierung, und der damit verbundenen wirtschaftlichen Expansion neue Gefahren auf den einzelnen zukommen.⁶³¹ Die Konzentration in der Wirtschaft, der Zwang zur Rationalisierung zum Zwecke der Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt hat die Mächte geschaffen, die die Freiheit des einzelnen bedrohen und dessen Persönlichkeitsentfaltung beeinträchtigen.

Eine zeitgerechte Grundgesetzinterpretation muß diese Entwicklung berücksichtigen.⁶³² Die Grundrechte verlieren ihre zentrale Bedeutung, wenn man sie in der hergebrachten Staatsgerichtetheit erstarren läßt.⁶³³ Sie laufen leer, wenn es nicht gelingt, ihre Funktion der veränderten gesellschaftspolitischen Situation anzupassen. Was nützen dem einzelnen

627 a. A. Huber, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 282

628 Huber, H., Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 74 S. 201/202; vgl. auch: Hesse, Grundzüge, § 11 II S. 148; die Frage, ob die Grundrechte Dritte zu binden vermögen, könne nur im Blick auf die Aufgabe und die Funktion der Grundrechte in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes beantwortet werden. Peters, S. 42

629 Müller, RdA 64/125; Peters S. 243

630 Roth-Stielow S. 72: „einbruchssichere Zitadelle in der Verteidigung der Substanz des Menschlichen“.

631 Siehe dazu auch: Schwabe S. 49

632 Siehe dazu auch: Keller S. 140; Huber in Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit S. 281

633 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 214; Leisner, Grundrechte und Privatrecht S. 334; Huber in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 74, Heft 4, S. 196: „Wer vom Staat seine Freiheit fordert und glaubt, daß die Freiheit des Nächsten ihn nichts angehe, wer nicht das Ganze der Freiheit als Freiheit nach einem bestimmten Menschenbild sieht, der verleugnet und untergräbt die Freiheit.“

die Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat, wenn seine persönliche Freiheit von ganz anderer Seite bedroht wird?⁶³⁴ Daraus die Konsequenz ziehen zu wollen, den Grundrechten uneingeschränkte Wirksamkeit zuzusprechen, bedeutet nicht ohne weiteres Freiheitssicherung. Ein elementarer Verfassungsgrundsatz betrifft das Selbstbestimmungsrecht jedes Menschen. Aus ihm folgt das Recht, in freier Entscheidung Verpflichtungen einzugehen. Soweit dies ohne wirtschaftlichen oder sonstigen Druck geschieht, würde sich Drittwirkung von Grundrechten nicht als Freiheitsgewährung, sondern als Zwang auswirken.⁶³⁵

Es bedarf also einer Differenzierung: Soweit privatrechtliche Bindungen frei eingegangen werden, ist für die Anwendung der Grundrechte kein Raum. Üben jedoch Private gegenüber Privaten wirtschaftliche oder soziale Macht aus, tritt die Situation ein, welche zu verhindern die Grundrechte gegenüber dem Staat die Aufgabe haben.

Aus Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes folgt, daß niemand das Recht unbegrenzter Machtentfaltung hat. In diesem Falle können Grundrechte auch gegenüber Privaten Wirksamkeit entfalten.⁶³⁶ Dies bedeutet keine Aushöhlung des Privatrechts⁶³⁷, sondern seine Anreicherung zum Schutze der Freiheit des einzelnen. Die Grundrechte der Verfassung erfahren auf diesem Wege eine angemessene Aktualisierung. So dürfte auch die Herleitung der unmittelbaren Drittwirkung aus dem Sozialstaatsprinzip zu verstehen sein.⁶³⁸ Der einzelne Bürger, der sich tagtäglich mannigfachen mächtigen wirtschaftlichen und sozialen Einflüssen ausgesetzt sieht⁶³⁹, bedarf der Inanspruchnahme der Grundrechte in vielen Bereichen des Rechts, sollen Freiheit und Bindung in ein angemessenes Wertverhältnis gebracht werden.⁶⁴⁰ Auf Grund der größeren Transparenz des Rechtserkenntnisprozesses ist die unmittelbare Grundrechtsanwendung in diesen Fällen der mittelbaren vorzuziehen.⁶⁴¹ Unter strenger Beachtung der Natur derjenigen Sache, welche das Grundrecht regeln will, ist es möglich, seinen Inhalt konkret zu bestimmen und eine Kollision mehrerer Grundrechte auf privater Ebene zu verhindern. Die von dem konkreten Inhalt, dem Wesen und der Funktion des einzelnen Grundrechts im heutigen Gemeinwesen ausgehende Qualifizierung⁶⁴² macht deutlich, daß nicht alle Grundrechte mit unmittelbarer Drittwirkung ausgestattet sein können, die übrigen selten gleich stark.⁶⁴³

634 Vgl. Hesse, Grundzüge . . . § 11 II S. 151

635 Vgl. Staff S. 36

636 Vgl. dazu auch: Oertel S. 121/122

637 wie zum Beispiel Ehmke, Wirtschaft und Verfassung S. 79, befürchtet

638 Vgl. Müller, RdA 64/S. 127ff

639 Vgl. Ramm S. 40

640 Vgl. dazu: Müller, RdA 64/S. 127

641 Eckhold-Schmidt S. 119

642 Schneider, F., Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz S. 48; Nipperdey in BB 51/284

643 Eckhold-Schmidt S. 118

Das Grundrecht der Pressefreiheit ist weit über den Bereich des Pressewesens hinaus für das gesamte Staats- und Gesellschaftsleben von fundamentaler Bedeutung. Mit der Pressefreiheit stehen und fallen alle übrigen Freiheitsrechte.⁶⁴⁴ Ein sowohl für das Individuum wie auch für die Gemeinschaft so entscheidendes Grundrecht muß mit allen Mitteln gegen sämtliche ihm drohenden Gefahren geschützt werden. Diese Gefahren müssen realistisch gesehen werden:

Eine fortlaufende Konzentration auf dem Pressemarkt gefährdet die Pressefreiheit, weil dadurch immer weniger Menschen das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes in Anspruch nehmen können.⁶⁴⁵

Die Informationsfreiheit ist beeinträchtigt. Je weniger Journalisten die Pressefreiheit in Anspruch nehmen können, desto mächtiger wird der Einfluß derjenigen, die das Presseunternehmen besitzen und von denen die Redakteure ihren Anstellungsvertrag erhalten. Die freie Presse lebt aber von der Unabhängigkeit der Schreibenden gegenüber allen Einflüssen, kommen sie von staatlicher oder privater Seite. Art. 5 des Grundgesetzes gewährleistet in umfassendem Maße die Geistesfreiheit.⁶⁴⁶ Die geistige, auf publizistische Gestaltung gerichtete Arbeit leistet ganz überwiegend der Redakteur, nicht der Verleger.⁶⁴⁷ Der Redakteur kann sich gegenüber dem Verleger mit seiner Forderung nach innerer Pressefreiheit dann auf sein Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes berufen, wenn der Verleger als Privater gegenüber dem Redakteur als Privatem wirtschaftliche oder soziale Macht ausübt, durch welche er das journalistische Selbstbestimmungsrecht des Redakteurs einschränkt. Eine allgemein verbindliche Festlegung dazu verbietet sich. Es läßt sich jedoch unschwer vorstellen, daß die meisten Fälle von massiver Beeinflussung und Bevormundung im Bereich der publizistischen Arbeit der Redakteure aus dem gesellschaftlichen Bereich über den Unternehmensleiter, den Verleger, vorgetragen werden.⁶⁴⁸ In diesen Fällen, in denen nicht die öffentliche Aufgabe der Presse, sondern wirtschaftliche und soziale Motive die Arbeit des Publizisten leiten sollen, kann sich der Redakteur zu Recht gegenüber seinem Verleger auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes berufen.

Das vor allem von Forsthoff⁶⁴⁹ vertretene Argument, wenn dem Grundrecht der Pressefreiheit Drittwirkung zukomme, könne diese auch der Verleger gegenüber dem Journalisten geltend machen, ist grundsätzlich richtig.

644 Löffler, Presserecht I, Kap. 5, Rdz 2; Fikentscher/Sandberger in Pressefreiheit S. 54; BVerfGE 7/208; 12/259; 20/175, 176

645 Fikentscher/Sandberger in Pressefreiheit S. 54

646 Giese/Schunck, Art. 5, Kap. II 2 S. 43

647 Vgl. v. Nell-Breuning S. 235

648 so auch geschehen im Falle des entlassenen stellvertretenden Chefredakteurs des „stern“, Bissinger, der verantwortlich zeichnete für einen Artikel in der Zeitschrift (Titel: „... und morgen die ganze Welt?“, Nr. 53/1977), welcher sich mit der Investitionstätigkeit deutscher Firmen und Privatleute im Ausland kritisch auseinandersetzt

649 Der Verfassungsschutz der Zeitungspresse S. 32 ff; derselbe: Festschrift für E. R. Huber S. 14

Die Berufung des Verlegers auf das Grundrecht der Pressefreiheit gegenüber einem oder mehreren Journalisten setzt jedoch voraus, daß der Verleger durch deren Tätigkeit unter Einsatz von wirtschaftlicher oder sozialer Gewalt in seinem Grundrecht der Pressefreiheit beeinträchtigt ist. Dies wird allerdings in den seltensten Fällen gegeben sein. Eher ließe sich denken, daß Kollisionen mit seiner Eigentumsfreiheit auftreten können. Mit dem Grundrecht der Pressefreiheit steht das nicht in unmittelbarer Beziehung.

Die im gleichen Zusammenhang aufgestellte Behauptung Forstoffs⁶⁵⁰, die Drittwirkung der Pressefreiheit nähme dem Verleger die Einflußmöglichkeit auf seine Zeitung oder Zeitschrift, ist falsch. Vielmehr beschränkt sich die Einflußnahme des Verlegers genauso wie die des Journalisten auf die durch den Anstellungsvertrag gemeinsam anerkannten Rechte und errichtet ihr eine Grenze vor der Pressefreiheit des Journalisten.⁶⁵¹

Daß die Annahme einer unmittelbaren Drittwirkung im Verhältnis Verleger/Redakteur Auswirkungen auf den Umfang der Richtlinienkompetenz des Verlegers haben muß, liegt auf der Hand. Die Drittwirkung der Pressefreiheit schränkt die Richtlinienkompetenz des Verlegers ein, hebt sie aber nicht auf.⁶⁵² Oertels Vorschlag, den Schutz der Pressefreiheit gegen die Ausübung wirtschaftlicher Macht über die Drittwirkung zu verstärken, sie aber im Verhältnis Verleger/Redakteur auszuschließen, verkennt die Realität, daß wirtschaftliche Einflüsse häufig gerade über den Verleger in die Redaktion gelangen.⁶⁵³ Die Aufteilung der Meinungsfreiheit in eine „öffentliche“ und eine „private“, wie sie Scholler⁶⁵⁴ vorschlägt, ist unbrauchbar⁶⁵⁵, denn sie stellt alle Beteiligten vor unlösbare Unterscheidungsprobleme.

Die Anerkennung der unmittelbaren Drittwirkung der Pressefreiheit im Verhältnis Verleger/Redakteur in speziellen Fällen zerstört weder notgedrungen die privatwirtschaftliche Struktur der Presse⁶⁵⁶, noch entzieht sie die inneren Beziehungen der Presse dem Privatrecht.⁶⁵⁷ Denn das Verhältnis zwischen Verleger und Redakteur vollzieht sich weiterhin auf der Grundlage des privatrechtlichen Dienstvertrages⁶⁵⁸, dessen Inhalt und Tragweite sich zu orientieren haben an den Funktionen, welche die Ver-

650 Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen S. 32 ff

651 Schmidt-Osten, Der Journalist 62, Jg. 12, Heft 10 S. 2

652 Vorschläge zur Regelung der Richtlinienkompetenz siehe Anhang „Gesetz zur Regelung der inneren Pressefreiheit“

653 Oertel S. 121/122

654 Scholler, Person und Öffentlichkeit S. 331

655 so auch: Oertel S. 122

656 wie auch Klein, AfP 73/494 behauptet

657 so: Scheuner, VVDStRL 22/74; wie es überhaupt unsinnig ist zu behaupten, die Drittwirkung bedeute das Ende eines eigenständigen Privatrechts. Vielmehr erreicht sie den Ausschluß von Mißbräuchen in diesem Bereich und „das Zurückschneiden des Vertragsrechtes auf echte Partnerschaft“ (Roth-Stielow S. 73)

658 unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Grundsätze vgl. Beitzke, RdA 51/S. 40

tragsschließenden im Pressewesen wahrzunehmen haben. Die Gewährung der uneingeschränkten Pressefreiheit des Journalisten ist oberstes Gebot, wenn die Presse weiterhin ihre öffentliche Aufgabe erfüllen soll.⁶⁵⁹

Zusammenfassend sei gesagt:

Eine Drittwirkung der Pressefreiheit kann nicht allgemein anerkannt werden. Für bestimmte Fälle im Bereich des Verhältnisses Redaktion/Verlag kann sie der Pressefreiheit des Redakteurs zur Verwirklichung verhelfen. Als Legitimationskriterium für eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit ist eine Drittwirkung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes nur bedingt tauglich.

E. Das Grundrecht der Pressefreiheit als Teilhaberecht

I. Grundrechtsauslegung unter Einbeziehung des Sozialstaatsgedankens

1. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 GG

Art. 20 des Grundgesetzes normiert – zusammen mit anderen Bestimmungen des Grundgesetzes – die rechtliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, indem er die fundamentalen Strukturelemente dieses Staates festlegt und Aufschluß über dessen Selbstverständnis gibt.⁶⁶⁰

In Abs. 1 entscheidet sich das Grundgesetz für den demokratischen und sozialen Bundesstaat. Welche Bedeutung nimmt dabei die sozialstaatliche Komponente ein? Mit seiner Entscheidung distanziert sich der Grundgesetzgeber von zwei anderen Staatstypen: Vom totalen Staat, „in welchem sich die umfassende Einflußnahme des Machträgers zu allgegenwärtigem Zwang verdichtet“⁶⁶¹, und vom liberalen Staat, in welchem mißverständene Freiheit Unfreiheit schafft, wo die unbeschränkte Freiheit des einzelnen zum Mißbrauch und zur Unterdrückung der Freiheit der anderen führen kann.⁶⁶²

659 Löffler, Presserecht I, Kap. 1 Rdz 23ff

660 v. Münch, Grundgesetz-Kommentar Bd. 1, Art. 20/1.1 Rndr 1

661 Gerstenmaier S. 62

662 Vgl. dazu: Nipperdey, Festschrift für E. Molitor S. 19; Fechner 9,80; v. Münch, Art. 20, 2.4 Rndr 17; Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 28; Forsthoof, Verfassungsprobleme des Sozialstaats S. 149

2. Strukturelemente und grundrechtlicher Freiheitsbegriff

Der Freiheitsbegriff ist in engem Zusammenhang mit den Festlegungen des Grundgesetzes auf die Demokratie, den Sozialstaat und den Rechtsstaat zu entwickeln.⁶⁶³ Grundrechtsinterpretation muß unter Berücksichtigung der Verfassung als einer Einheit betrieben werden.⁶⁶⁴ Einheit der Verfassung bedeutet die Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs aller in der Verfassung in bestimmter Weise zueinander geordneten Rechtsgüter.⁶⁶⁵

Von besonderer Wichtigkeit sind in diesem Zusammenhang die sogenannten Fundamentalnormen des Grundgesetzes⁶⁶⁶, „die von unterschiedlicher Eigenart und Wirkung, aber in der Gemeinsamkeit ihrer Grundlagen, gegenseitiger Ergänzung und Bedingtheit einander zu innerer – wenn auch nicht spannungsloser – Einheit zugeordnet“ sind.⁶⁶⁷ Sie müssen als Eckpfeiler des grundgesetzlichen Wertsystems angesehen werden und bestimmen als solche wesentlich das Gesamtgefüge.⁶⁶⁸ Bei der Auslegung der Grundrechte kommt ihnen daher eine hervorragende Stellung zu⁶⁶⁹, wie auch umgekehrt ihre Bedeutung nur durch die Bemühung um die Einzelvorschriften erhellt werden kann.⁶⁷⁰

Dies gilt selbstverständlich auch und besonders für die Interpretation des Grundrechts der Pressefreiheit, dem das BVerfG eine für die Demokratie schlechthin konstituierende Bedeutung beimißt.⁶⁷¹ Eine auf diese Grundrechtsbestimmung beschränkte, isolierte Auslegung vermag den Inhalt der Pressefreiheit nicht zu erschließen.⁶⁷²

663 Zacher, Freiheitliche Demokratie S. 200; Krebs S. 52, 53; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 178; Friauf, DVBl 71/676; zur Bedeutung von Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit vgl. Bogs S. 516; zum Verhältnis der verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen zueinander vgl. Achterberg, Der Staat 8/1969 S. 167 f

664 Scheuner, VVDStRL 22/53; Ossenbühl, DÖV 65/654; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 5

665 Krebs S. 51 mit weiteren Nachweisen; Kunert S. 57; kritisch dazu: Arndt/v. Olshausen, Jus 75/488: Das Postulat der Einheit der Verfassung habe ausschließlich negative Funktion. Es taue lediglich dazu, Deutungen auszufiltern, die mit anderen Normen unvereinbar seien

666 Ossenbühl, DÖV 65/655; Friesenhahn auf dem 50. Deutschen Juristentag, mitgeteilt von Hohberg in DVBl 74/871; Abendroth, Festschrift für Bergstraesser S. 281; Ipsen, DÖV 74/ S. 290

667 Hesse, Grundzüge § 8 S. 112 (Konkordanz)

668 siehe dazu: Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes

669 Krebs S. 52; Leibholz/Rinck, Art. 20, Anm. 12; so ausdrücklich für die Sozialstaatsklausel: Gerber, AöR 81/S. 42, 44; Abendroth, Festschrift für Bergstraesser S. 281; vgl. dazu: BVerfGE 1/14 (32); 2/380 (403); 3/225 (331); 5/85 (112); 6/309 (361); 7/377 (402)

670 Pestalozza, Der Staat Bd. 2, 1963 S. 438

671 BVerfGE 7/197 (208, 212)

672 Krebs S. 50; siehe dazu: Reuter, DVBl 74/S. 8, nach dessen Auffassung eine solche Interpretation das eigentliche Problem der Freiheit „nicht ins Blickfeld bekommt“.

3. Die Problematik der Teilhabe- und Leistungsforderung

Die moderne Grundrechtsdogmatik erörtert seit geraumer Zeit, ob aus den Freiheitsrechten des Grundgesetzes neben ihrer wesentlichen Aufgabe als Abwehrrechte gegen den Staat Teilhabe- und Leistungsansprüche an den Staat abgeleitet werden können.⁶⁷³

Der Staat in der Industriegesellschaft hat in zunehmendem Maße neben der Wahrnehmung von Ordnungsfunktionen „Aktivitäten der Leistung und Lenkung zu entfalten“⁶⁷⁴, welche ihre Ursachen haben in dem sozialen Wandel, dem die Gesellschaft im Zuge der Industrialisierung seit dem 19. Jahrhundert unterliegt. Die gesellschaftliche Entwicklung vermochte bislang ökonomisch und politisch weder soziale Gerechtigkeit noch soziale Sicherheit zu produzieren.⁶⁷⁵

„In dem Maße aber, in dem soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit nicht realisiert sind, fehlt es dem einzelnen an der Grundlage, von der ihm grundrechtlich gewährleisteten Freiheit Gebrauch zu machen. Wenn andererseits aber die Gesellschaft aus sich heraus soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit nicht oder jedenfalls nicht voll herzustellen vermag, dann werden staatliche Leistungen und staatliche Lenkung zur Vorbedingung für die soziale Erfüllung der Freiheit.“⁶⁷⁶ Die moderne Grundrechtstheorie muß sich diesem Problem stellen.⁶⁷⁷

Die veränderte Aufgabe der Grundrechte umschreibt Willke wie folgt: „In einer hochkomplexen Industriegesellschaft sind Grundrechte Teilhaberechte oder sie sind nicht.“⁶⁷⁸

a) Freiheit als Aufgabe des Gesetzgebers

Die vorangegangenen Ausführungen deuten an, daß sich die Beziehung der Grundrechte zum Gesetz nicht in der Frage erschöpft, inwieweit Vorbehalte dem Gesetzgeber einschränkende Regelungen gestatten.⁶⁷⁹

Die Frage ist vielmehr, ob und wenn ja in welchem Maße dem Gesetzgeber die Aufgabe zufällt, das Grundrecht auszugestalten, auszufüllen und der praktischen Realisierung zuzuführen.

673 Böckenförde, NJW 74/1536; Staff S. 31f; Grabitz S. 38f

674 Grabitz S. 38; Willke S. 218

675 Grabitz S. 38 unter Verweis auf Karl Marx und Lorenz v. Stein; vgl. Schachtschneider S. 61, 64

676 Grabitz S. 40; siehe dazu auch: Liesegang, Jus 75/220; Scheuner, DÖV 71/511; Reuter, DVBl 74/11,19; Härtwich S. 348; Willke S. 217; Rupp, JZ 71/402

677 Vgl. dazu: Häberle, VVDStRL 30/72f

678 Willke S. 216

679 Vgl. hierzu: Scheuner, VVDStRL 22/59, 60

aa) Reale und grundrechtliche Freiheit

Nach herrschender Auffassung kennt das Grundgesetz – im Gegensatz zur WV – keine sozialen Grundrechte, die auf Schaffung der realen Voraussetzungen des Freiheitsgebrauchs gerichtet sind.⁶⁸⁰

Zwar hatten gerade die kleineren Parteien, Deutsche Partei, Zentrum und KPD, im Parlamentarischen Rat die Aufnahme „sozialer Grundrechte“ in das Grundgesetz gefordert; es blieb jedoch bei der Formulierung der Grundrechte als traditionelle liberale Freiheitsrechte, weil man die Aufnahme von Grundrechten vermeiden wollte, die – wie in der WV – im wesentlichen programmatischen Charakter gehabt hätten.⁶⁸¹

Es ist deshalb zu einem Problem der Grundrechtsinterpretation geworden, dem Grundgesetz Leistungs- und Teilhabeansprüche abzugewinnen.⁶⁸² Die moderne Grundrechtsinterpretation muß die unbestreitbare Tatsache berücksichtigen, daß die Nutzung zahlreicher Grundrechte bestimmte faktische Gegebenheiten voraussetzt.⁶⁸³ Eine Ausübung der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte ist nur demjenigen möglich, der die Fähigkeit und die Gelegenheit besitzt, sich diese Voraussetzungen anzueignen.⁶⁸⁴ Anzustreben ist eine Entwicklung der Grundrechte „zu einer für jedermann aus eigener Kraft zu realisierenden Chance“.⁶⁸⁵

Andererseits sind der Verwirklichung vieler Grundrechte zwangsläufig Grenzen gesetzt, weil der Grundrechtsträger nach der Vorstellung der Verfassung kein isoliertes oder elitäres Individuum ist⁶⁸⁶, sondern innerhalb einer staatlichen Gemeinschaft steht, die er selbst verantwortlich mitgestaltet und der er entsprechende Rücksichten schenkt.⁶⁸⁷

Die Sozialentscheidung des Grundgesetzes würde ins Leere stoßen, wenn gleichzeitig durch die Bestimmungen des Grundgesetzes eine Entscheidung für die unbeschränkte Freiheit des Individuums gefallen wäre.⁶⁸⁸ Vielmehr besteht die einzige Chance, eine freiheitliche Gesellschaft zu er-

680 Hesse, Grundzüge § 9 II c S. 123; Ossenbühl, NJW 76/2102; Friesenhahn zitiert nach Hohberg, DVBI 74/872; Grabitz S. 41; für die Aufnahme sozialer Grundrechte in den Grundrechtskatalog unter anderen: Wiegand, DVBI 74/657, 658; a. A. zum Beispiel Badura, Der Staat 75/S. 22 f, der zu den sozialen Grundrechten die Grundfreiheiten der Arbeit, die Garantie der sozialen Sicherheit, die Rechte auf sozial kulturelle Entfaltung und auf befriedigende Lebensbedingungen zählt.

681 Grabitz S. 41; Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes S. 44 f.

682 Staff S. 129, 130

683 Über die wachsende Bedeutung der Vorkehrungen zur Garantie realer Freiheit siehe Häberle, JZ 75/302

684 Martens, VVDStRL 30/S. 28; Hesse, VVDStRL 30/S. 145; Rupp, VVDStRL 30/S. 181; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 15; derselbe in: Das BVerfG im Leistungsstaat S. 731; Schambeck S. 13; Hartwich S. 348

685 Krüger in Festschrift für E. R. Huber S. 107; so auch: Ipsen, DÖV 74/295

686 Rupp-v. Brünneck S. 18

687 Vgl. dazu: Reuter, DVBI 74/S. 8

688 Dürig, JZ 53/197

halten, darin, „vermeidbare Abweichungen von den Idealen der Freiheit und Gleichheit zu beseitigen, für unvermeidbare Beschränkungen individueller Entfaltungschancen aber Verständnis zu gewinnen“. ⁶⁸⁹ Durch die Festlegung auf eine sozialgebundene Freiheit ist die liberale Antinomie, wonach die Freiheit eine Verfassungsnorm war, die soziale Bindung aber eine Idee, eine sittlich-religiöse Pflicht des Reichen, hinfällig geworden. ⁶⁹⁰ Freiheitlichkeit und Sozialstaatlichkeit durchdringen sich gegenseitig. ⁶⁹¹

Als Wertungsprinzip begrenzt der Sozialstaatsgedanke die Freiheit nicht, er gibt ihr nur eine bestimmte Richtung ihres Selbstverständnisses. ⁶⁹² Sie ist soziale Freiheit ⁶⁹³, das bedeutet, sie ist keine Freiheit zur Beliebigkeit ⁶⁹⁴, sondern eine Freiheit, deren Korrelat die Verantwortlichkeit bildet und die von dem Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen ausgeht, das gegenüber der Gemeinschaft und dem Nächsten Verantwortung trägt. ⁶⁹⁵ Freiheit im sozialen Rechtsstaat ist von vornherein sozial gebundene und rechtliche begrenzte Freiheit. ⁶⁹⁶ Die soziale Funktion der Grundrechte besteht darin, daß die Mehrzahl der Rechtsgenossen die Möglichkeit haben muß, das Grundrecht durch Inanspruchnahme zu aktualisieren. ⁶⁹⁷

Hier beginnt die Aufgabe des Gesetzgebers. ⁶⁹⁸ Durch das Auseinanderfallen von realer und grundrechtlicher Freiheit bedarf der Bürger zur Inanspruchnahme seiner Grundrechte der Hilfe anderer, insbesondere der des

689 Grosser S. 109

690 Dürig, JZ 53/197

691 Hamann, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht S. 114; Dahrendorf, Hamburger Jahrbuch für Wirtschaft und Gesellschaftspolitik, 4. Jg. 1959, S. 61, zitiert nach Grabitz S. 47, unterscheidet den „problematischen Freiheitsbegriff“ als Freiheit des Menschen von allen Beschränkungen, die nicht schon aus seiner Natur hervorgehen, vom „assertorischen Freiheitsbegriff“, der Freiheit erst dann und dort für gegeben hält, wenn und wo die Chance der Selbstverwirklichung auch wahrgenommen wird und im tatsächlichen Verhalten der Menschen Gestalt annimmt. Die überkommene Auffassung, daß Freiheitsprinzip und Sozialprinzip in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, geht vom liberalen Freiheitsverständnis aus. Vgl.: BVerfGE 10/354 (371); 18/257 (267, 273); siehe auch dazu: Schachtschneider S. 62; Grabitz S. 46, „Nicht nur negativ definierte Freiheitlichkeit und Sozialstaatlichkeit sind inkommensurable Größen, sondern ebenso negativ definierte Freiheitlichkeit und ihre positive Erfüllung.“ Vgl. auch: Zacher, AöR 1968/Bd. 93 S. 367; dazu kritisch: H. H. Klein, Grundrechte S. 18: Die sozialstaatliche Auslegung bringe, indem sie das rechtsstaatliche Verfassungselement der Gewährleistung individueller Freiheit als ein gemeinschaftsbezogenes postuliere, „genuine Antinomien zum Verschwinden“, sei es zum Zwecke der Forderung sozialer Gerechtigkeit, sei es mit dem Ziele der Indienstnahme privater Freiheit im fließenden Prozeß der Staatshervorbringung. So werde versucht, Sozialstaatlichkeit über die grundrechtliche Freiheit hinweg zu verwirklichen.

692 Gerber, AöR 81 (1956) S. 53

693 Vgl. dazu: Reuss/Jantz S. 31; Frey, DB 68/850

694 a. A. H. H. Klein, Grundrechte S. 11, 38; Ossenbühl, NJW 76/2102

695 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 47

696 Krebs S. 56

697 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 47

698 Friauf, DVBl 71/S. 676; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 184

Staates.⁶⁹⁹ Demokratisch legitimates Organ zur Ausfüllung der Grundrechte und Sicherung der Vorbedingungen für ihre Inanspruchnahme ist in erster Linie der Gesetzgeber.⁷⁰⁰ Damit ist die von Teilhabe- oder Leistungsrechten intendierte Schaffung oder Ausweitung von Leistungssystemen oder Einrichtungen im weitesten Sinne von stets neu zu treffenden politischen Entscheidungen abhängig.⁷⁰¹

Die Funktion des Gesetzgebers hängt wesentlich zusammen mit dem „Ineinanderstehen“ von Recht und Freiheit.⁷⁰² Grundrechtliche Freiheiten bedürfen des Rechts, denn sie können nur als rechtliche, nicht als natürliche Freiheiten Wirklichkeit gewinnen.⁷⁰³ Damit wird deutlich, daß der Gesetzgeber nicht nur als Feind der Grundrechte betrachtet werden kann, sondern daß ihm im Bereich der Grundrechte eine positive Aufgabe zukommt.⁷⁰⁴ Es geht nicht mehr um Freiheit vom Staat, sondern um Freiheit durch den Staat.⁷⁰⁵ Dies betont auch das BVerfG in der bekannten n-c-Entscheidung (E 33/303 ff, 330):

„Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen.“⁷⁰⁶

„Die soziale Dimension des Freiheitsbegriffs, die wegen der inhaltsbestimmenden Kraft der Art. 20, 28 des Grundgesetzes zum verfassungsrechtlichen Inhalt grundrechtlicher Freiheit gezählt werden muß, schließt ein Verständnis grundrechtlicher Freiheit aus, das diese im Sinne einer bloß ausgegrenzten Sphäre privater Beliebigkeit versteht.“⁷⁰⁷

Die These, daß ein Minimum an Staatlichkeit ein Maximum an individueller Freiheit und Gerechtigkeit bedeutet, ist durch das Industriezeitalter end-

699 Liesegang, Jus 75/220; Willke S. 217; a. A. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, Art. 7, Rdnr 86; Arndt/v. Olshausen, Jus 75/489: Viele Grundrechte seien damit dem Vorbehalt des Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes und totaler Staatsabhängigkeit ausgeliefert. Die Ansicht verkennt, daß die staatlichen Organe einer demokratisch legitimierten Kontrolle unterliegen.

700 Ehmke in Festschrift für A. Arndt S. 85; Scheuner, VVDStRL 22/60; derselbe in: VVDStRL 30/144; Liesegang, Jus 75/200; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 183: Der Gesetzgeber ... stattet die Grundrechte „mit ihrem jeweiligen Wesensgehalt aus“. Hesse, Grundzüge ; 10 I S. 129; Friauf, DVBl 71/677; Badura, Der Staat 75/S. 26

701 Badura, Der Staat 75/S. 26

702 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 183

703 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 226

704 Hesse, Grundzüge § 10 I S. 130; Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 163, 184

705 Hesse, VVDStRL 30/146; so auch: Häberle, Das BVerfG im Leistungsstaat S. 730; Krebs S. 58; dazu auch: Jahrreiß S. 5

706 ähnlich auch in BVerfGE 35/79 (115); kritisch dazu: Ossenbühl, NJW 76/2104, 2105, der die Teilhaberechtskonstruktion des BVerfG als nichts anderes „als eine mit progressiver Attitüde versehene Machtkategorie“ bezeichnet.

707 Krebs S. 58

gültig widerlegt.⁷⁰⁸ Die übernommene Formulierung „Frei ist der Mensch erst, wenn er nicht mehr Menschen, sondern nur dem Gesetz zu gehorchen hat“ will besagen, daß das Gesetz dem einzelnen einen vom Willen eines anderen unabhängigen Herrschaftsbereich, eine Freiheitssphäre, sichert.⁷⁰⁹ Erst die Gesetzgebung kann die soziale Wirklichkeit gestalten.⁷¹⁰ Die verfassungsrechtliche Bestimmung allein vermag den durch die Gesetzgebung zur Geltung zu bringenden politischen Prozeß nicht zu ersetzen.⁷¹¹ Dabei wird deutlich, daß die leistende Tätigkeit des Staates sich nicht auf die Garantie eines Mindestmaßes an materiell-wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Sicherung der menschlichen Existenz beschränken kann.⁷¹² Die Schaffung erträglicher Lebensbedingungen auf allen Gebieten des Lebens⁷¹³ verkörpert den Kern sozialer Aktivität des Gesetzgebers.⁷¹⁴

Wenn die Sozialstaatsklausel jedoch dem Gesetzgeber gebietet, „einem jeden ein der menschlichen Persönlichkeit entsprechendes Dasein zu ermöglichen“⁷¹⁵, dann umfaßt dieses Gebot über die materielle Existenzsicherung hinaus die Verpflichtung des Staates, der Freiheit des Menschen in allen Bereichen des Lebens so gut wie möglich zur Verwirklichung zu verhelfen.⁷¹⁶

„Das Sozialstaatsprinzip legitimiert verfassungsrechtlich und verfassungstheoretisch die sozialstaatliche Gestaltung zur . . . autonomen Setzung von Zielvorstellungen, zur Ersetzung von ungewissen und ungesicherten Ergebnissen von gesellschaftlicher Freiheitsverwirklichung durch bewußte Zielwahl in Teilbereichen der Gesellschaftsordnung, in denen Disparitäten zu sozialen Problemen geworden sind oder zu werden tendieren.“⁷¹⁷ In der sozialen Demokratie, in welcher die politisch-demokratische und die ökonomisch-demokratische Verantwortung unlösbar miteinander verbunden sind, muß sich auch die rechtliche Normierung der Verantwortung jeweils im gleichen Ausmaß auf beide erstrecken.⁷¹⁸ Das Sozialstaatsprinzip „verbietet jede Perversion der Freiheitsrechte zu Sicherungen der Unfreiheit durch Vernachlässigung der sozialen Machtver-

708 Wildhaber S. 373; Hartwich S. 378; Krebs S. 59

709 Siehe: Bogs S. 518

710 Ehmke, VVDStRL 20/68; vgl. auch: BVerfGE 1/105

711 Badura, Der Staat 75/S. 26

712 Peters S. 201

713 Vgl. BVerfGE 1/97, 105

714 Vgl. dazu: Gerstenmaier S. 69; Zacher S. 201; Dürig, JZ 53/196; Hamann, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht S. 47

715 BAGE 1/128, 134

716 so auch: Scheuner, VVDStRL 20/144; Hamann, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20, S. 341; Müller, RdA 64/127: „Die Sozialstaatsmaxime soll Freiheit und Bindung in ein ausgeglichenes Wertverhältnis bringen.“ a. A. Quaritsch, Der Staat 66/S. 409; Barion, DÖV 66/367; Forsthoff, VVDStRL 12/35 „Das Wort ‚sozial‘ ist auf die Güterverteilung bezogen.“ Maunz, Deutsches Staatsrecht § 10 V S. 77

717 Wahl, Der Staat 72/S. 474

718 Dürig, JZ 53/196

hältnisse. Im Sozialstaat garantieren die Grundrechte nicht bloße Rechte ohne Rücksicht auf ihre soziale Relevanz, sondern einen sozial relevanten Status der Freiheit und der Gleichheit. Bei den Freiheitsrechten folgen hieraus einerseits Verstärkungen des Grundrechtsschutzes für die sozial Schwachen, andererseits Abschwächungen für die sozial Starken“.⁷¹⁹ „Dies bedeutet nicht automatisch die Rechtswidrigkeit jeder Herrschaft über andere, schließt aber eine verfassungsrechtliche Absicherung der Herrschaftsmacht durch die Grundrechte aus. Damit erhält der Gesetzgeber freie Bahn zum Abbau derartiger Herrschaftspositionen, wenn immer es ihm zweckmäßig erscheint.“⁷²⁰

Grundrechte als Teilhaberechte verstanden implizieren somit zweierlei: Die Verpflichtung des Staates zur Schaffung der Vorbedingungen für die Nutzung der Grundrechte einerseits und die Verpflichtung des einzelnen zur Teilnahme an der Gesamtaufgabe.⁷²¹

Zu Recht stellt Forsthoff⁷²² unter Bezugnahme auf das n-c-Urteil des BVerfG⁷²³ fest, daß damit das Verständnis der Verfassung und ihrer Wirkungsweite von Grund auf verändert wird.⁷²⁴

bb) Teilhabe- und Leistungsanspruch und Menschenwürde

Nach Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes bekennt sich das deutsche Volk zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten „als Grundlage jeder menschlichen Gesellschaft“.⁷²⁵ Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes verpflichtet die staatliche Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen.⁷²⁶

Im Schrifttum weitgehend Einigkeit besteht darüber, daß die Würde eine angeborene und unverlierbare Eigenschaft jedes einzelnen Menschen ist.⁷²⁷ Sie gründet in dem, was seine Persönlichkeit ausmacht, nämlich seiner Fähigkeit zur Selbstbestimmung und Selbstgestaltung.⁷²⁸ Beide in

719 Stein S. 71

720 Stein S. 72

721 Fechner S. 14; Nipperdey, Festschrift für E. Molitor S. 19; Reuter, DVBl 74/18; für Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 543 folgt daraus eine Verpflichtung des Bürgers, von seinem Grundrecht Gebrauch zu machen; siehe auch: Badura, Der Staat 75/S. 24

722 Festschrift für E. R. Huber S. 14

723 E 33/303f

724 Kritisch bemerkt Forsthoff, Festschrift für Huber S. 15: „Alles das wird mit dem Preis der Evidenz der Verfassung bezahlt, deren rechtspolitische Funktion es sein sollte, Sicherheit und Rechtsklarheit zu gewährleisten.“ Skeptisch gegenüber einer veränderten Einschätzung und Handhabung der Grundrechte auch: Weber, Festschrift für A. Gehlen S. 401; ähnlich auch: H. H. Klein, Grundrechte S. 59: „Rückfall in die Zweifel um Verbindlichkeit oder Programmcharakter der Grundrechte.“

725 Vgl. dazu: Krebs S. 56/57

726 Der Inhalt des Begriffs „Würde“ ist schwer zu bestimmen. Je nach dem philosophischen, theologischen oder anthropologischen Ansatz unterscheiden sich die Definitionen (v. Münch, Art. 1, Rdnr 4)

727 Vgl. dazu: BVerfGE 5/85 (204); 6/32 (41); 7/198 (205); 12/45 (53); 27/1 (6)

728 Reuter, DVBl 74/18: „Selbstverwirklichung in der Gesellschaft.“

Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes enthaltenen Gebote sind zwar an die Staatsgewalt gerichtet, das Schutzgebot betrifft jedoch im Gegensatz zum Achtungsgebot nicht staatliche, sondern solche Angriffe auf die Würde des Menschen, die von außerstaatlichen Kräften ausgehen.⁷²⁹ Die Gewährleistung von Menschenrechten und der Schutz der Menschenwürde sind untrennbar miteinander verbunden. „Die Menschenrechte, vor allem Freiheit und Gleichheit des Menschen, sind Voraussetzung seiner Würde.“⁷³⁰

Eine moderne Verfassungstheorie kann die Funktion der Grundrechte nicht auf die Regelung des Verhältnisses Individuum–Staat, Gesellschaft–Staat reduzieren, denn „Tendenzen zur Aufhebung der die moderne Sozialordnung kennzeichnenden sozialen Differenzierung gehen nicht nur vom Staat als dem einen Subsystem der Gesellschaft, sondern ebenso von anderen Teilsystemen der Gesellschaft aus“.⁷³¹ Unfreiheit kann auch gerade in der Gesellschaft bestehen. Die Gewährleistung von Freiheit meint deshalb auch eine freiheitliche Struktur der Gesellschaft.⁷³² Die Würde des Menschen schützen heißt, sie gegen alle gesellschaftlichen Beeinträchtigungen zu verteidigen.

Die Verbindung zwischen dem Sozialstaatsprinzip, welches als fundamentales Verfassungsprinzip die Grundrechtsinterpretation wesentlich bestimmt, und der Würde des Menschen ist offensichtlich.⁷³³ Im sozialen Rechtsstaat kann der Gesetzgeber nicht länger eine staatsfreie Gesellschaft nach ihren eigenen sozialen Gesetzen leben lassen.⁷³⁴ Den sozialen Rechtsstaat verwirklichen bedeutet für den Gesetzgeber wie für alle Deutschen nichts anderes, „als dem höchsten Ideal dienen, das Menschen im menschlichen Bereich gesetzt ist, der Gerechtigkeit“.⁷³⁵

Das BVerfG bringt diesen Grundgedanken, ausgehend von der Spannung zwischen den Grundwerten der Freiheit und der Gleichheit, folgendermaßen zum Ausdruck: Es sei erforderlich, die Gleichheit „allmählich zu immer größerer Wirksamkeit zu entfalten und bis zum überhaupt erreichba-

729 Grabitz S. 202 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch: Willke S. 225; Gallwas S. 52, 53; Krause, BB 75/268: „Überordnung des Staates über die sozialen Mächte.“

730 Grabitz S. 202

731 Grabitz S. 203; Luhmann S. 117

732 Grabitz S. 202; zum Zusammenhang zwischen Würde und Freiheit des Menschen vgl. Luhmann S. 61 ff

733 Vgl. dazu: Willke S. 225; Schachtschneider S. 65; Friesenhahn, zitiert nach Hohberg in DVBl 74/871

734 Gerstenmaier S. 71

735 Menger S. 72; ähnlich auch: Wildhaber S. 372; Hesse, Grundzüge § 9 II S. 120, 121; Schachtschneider S. 73/74; Schunck/De Clerck S. 190/191; Reuss/Jantz S. 16; Abendroth, Festschrift für Ludw. Bergstraesser S. 283, sieht das entscheidende Moment des Gedankens der Sozialstaatlichkeit im Zusammenhang des Rechtsgrundsatzes des Grundgesetzes darin, daß der Glaube an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufgehoben ist und deshalb der Gestaltung derjenigen Staatsorgane unterworfen sei, in denen sich demokratische Selbstbestimmung des Volkes repräsentiere.

ren Optimum zu steigern.⁷³⁶ Solange jedoch die Möglichkeit der Ausübung von Grundrechten abhängig ist von der wirtschaftlichen Macht, die der Grundrechtsträger in der Gesellschaft innehat, ist dem Anspruch der Gerechtigkeit und damit der Menschenwürde nicht genügt.⁷³⁷ Aus dem Sozialstaatsprinzip folgt die Verpflichtung des Gesetzgebers, den sozial Schwächeren zu schützen.⁷³⁸

Die Wahrnehmung und Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben zielt darauf ab, die individuellen und gesellschaftlichen Voraussetzungen zu schaffen, unter denen Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit Realität gewinnen können.⁷³⁹ Wo die Grundrechtsverwirklichung in gewissen gesellschaftlichen Bereichen im vollen Umfang nur einer Minderheit möglich ist, ist dieser Anspruch noch nicht erfüllt.

Zu Recht weist Scheuner⁷⁴⁰ in diesem Zusammenhang auf die neutrale Rolle des Staates hin.⁷⁴¹ „Er darf wohl auf gesellschaftliche Veränderungen, sozialen Ausgleich und Schutz von sozial Schwächeren ausgehen.⁷⁴² Aber er darf hierbei nicht die Mannigfaltigkeit der Interessen und Anschauungen innerhalb des Volkes außer acht lassen.“ Dies wird auch bei einer entsprechenden Interpretation des Grundrechts der Pressefreiheit im Rahmen der Untersuchung des Problembereiches „Innere Pressefreiheit“ zu beachten sein.⁷⁴³

b) Auswirkungen auf das Gesamtverständnis der Grundrechte

Unter dem Einfluß des Sozialstaatsgedankens entfalten die Grundrechte als Teilhaberechte eine starke legislative und dynamisch-progressive Funktion⁷⁴⁴, welche der Effektivierung der Grundrechte⁷⁴⁵ und damit der sozialen Gerechtigkeit dienen soll.⁷⁴⁶ Denn das Wesen eines Rechtes be-

736 BVerfGE 5/85, 206

737 Frey, DB 68/850: „Der den Staat, im Gegensatz zur allgemeinen Freiheitsgarantie, mehr zur Aktivität als zur Abstinenz drängende Sozialstaatsgrundsatz . . . schützt den Schwachen vor der Macht des Starken und kann diesen zu einem Opfer nötigen.“ Kritisch dazu: Maunz, Deutsches Staatsrecht 20. Aufl. § 10 V S. 77

738 Hamann, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht S. 47

739 Hesse, Grundzüge § 6 II s. 87; Huber in Forsthoff, Rechtsstaat und Sozialstaat S. 615 f; Grabitz S. 42; Reuter, DVBl 74/8, 17; vgl. auch: Staff S. 29

740 DÖV 71/513

741 Forsthoff, Der Verfassungsschutz der Zeitungspressen S. 75, hält es dagegen für naiv, „dem Staat die Rolle des neutralen, ehrlichen Maklers zuzusprechen“.

742 Vgl. dazu auch: Hartwich S. 283

743 Siehe dazu auch unten S. 110 f

744 dazu: Schachtschneider S. 66; Gerstenmaier S. 73; Scheuner, Festschrift für Forsthoff S. 336

745 Vgl. dazu: Pestalozza, Der Staat Bd. II 1963/S. 443; einschränkend: Böckenförde, NJW 74/1536: „... daß die von der sozialstaatlichen Grundrechtstheorie intendierte Ausdehnung und Intensivierung der grundrechtlichen Ansprüche zugleich eine Anspruchsminde- rung zur Folge hat“; kritisch zur Effektivität als Auslegungstopos auch: Arndt/v. Olshausen, Jus 75/488

746 Willke S. 217; siehe auch S. 207 über den Sinn von Theorie im Verfassungsrecht

steht in der tatsächlichen Inanspruchnahme des Berechtigten⁷⁴⁷, in der Teilnahme des Grundrechtsinhabers am gesellschaftlichen Leben.

Die sozialstaatliche Grundrechtsinterpretation erweist sich damit als eine Forderung der aus dem Sozialstaatsgrundsatz abgeleiteten Freiheitsidee und einer institutionellen Sicht der Grundrechte.⁷⁴⁸ Zutreffend bemerkt Böckenförde⁷⁴⁹, daß die sozialstaatliche Grundrechtstheorie für das grundrechtliche Freiheitsverständnis im übrigen nicht festgelegt ist. Sie kann ebenso an die liberale Grundrechtstheorie wie auch an die Werttheorie der Grundrechte anknüpfen und diese sozialstaatlich fortentwickeln beziehungsweise umbilden.

Die rechtlichen Folgen der sozialstaatlichen Grundrechtstheorie müssen jedoch in ihrer ganzen Tragweite berücksichtigt werden. Entnimmt man den Grundrechten auch Leistungsansprüche, dann ist zu ihrer Realisierung in den meisten Fällen der Einsatz finanzieller Mittel in erheblichem Umfang erforderlich. Die konkrete Grundrechtsgewährleistung wird in vielen Fällen abhängig von den vorhandenen staatlichen Finanzmitteln⁷⁵⁰, deren Verfügung einzig und allein der haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments obliegt.⁷⁵¹ „Das bedeutet die Aufgabe der Unbedingtheit grundrechtlicher Ansprüche.“⁷⁵²

Außerdem enthalten die Grundrechte, sozialstaatlich interpretiert, keinen Maßstab für den Umfang der Gewährleistung der sozialen Voraussetzungen grundrechtlicher Freiheit.⁷⁵³ Das kann nur bedeuten, daß die Grundrechte keine unmittelbar einklagbaren Ansprüche zu begründen vermögen⁷⁵⁴, es sei denn, es handelt sich um den Zugang zu oder die Mitwirkung in bereits vorhandenen staatlichen Einrichtungen.⁷⁵⁵ Was bleibt, ist die Funktion der Grundrechte, den Gesetzgeber und die vollziehende Gewalt objektiv als Grundsatznormen zu binden.⁷⁵⁶ Als solche entfalten sie je-

747 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 121

748 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 121

749 NJW 74/1536

750 Martens VVDStRL 30, S. 30; Häberle VVDStRL 30/S. 139; vgl. auch: BVerfGE 33/333

751 Siehe dazu: Dreier, Anstöße 1/2, 76/S. 15

752 Böckenförde, NJW 75/1536

753 so: Böckenförde, NJW 74/1536

754 BVerfGE 33/331: „... daß es auch im modernen Sozialstaat der nicht einklagbaren Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleibt, ob und wieweit er im Rahmen der darreichenden Verwaltung Teilhaberechte gewähren will...“; vgl. Böckenförde, NJW 74/1536; Peters S. 201; Liesegang, Jus 75/220; Wiegand, DVBl 74/663; Scheuner, VVDStRL 30/144: „Dem Auftrag an den Gesetzgeber begegnet nicht etwa ein Anspruch des einzelnen auf die Erfüllung des Auftrags“; derselbe in: Festschrift für Forstthoff S. 340; für einen echten Rechtsanspruch des Bürgers gegen den Gesetzgeber, Gerstenmaier S. 72/73: Der Inhalt der Verpflichtung des Gesetzgebers liege fest, ihre Erfüllung sei objektiv festzustellen.

755 Böckenförde, NJW 74/1536; vgl. dazu auch: W. Weber, Der Staat Bd. IV (1965) S. 416

756 In seiner numerus-clausus-Entscheidung (E 33/335) formuliert das BVerfG wie folgt: Es besteht „die Verpflichtung, im Rahmen des Möglichen beschleunigt das Notwendige zu tun“.

doch, sozialstaatlich gedeutet, eine moralisch und rechtlich erheblich stärker verpflichtende Wirkung als nach herkömmlichem Verfassungsverständnis.⁷⁵⁷

Es bleibt festzuhalten: Das Grundgesetz enthält Ansätze eines Verfassungswandels, der von der negatorischen Grundrechtsposition über den Problembereich realer Freiheit und vorhandener Freiheitsdefizite zur leistungsstaatlichen Problemlösung hinüberzuschreiten erlaubt. Der leistungsstaatliche Grundrechtsansatz beseitigt nicht die Notwendigkeit der Abwehrfunktion, bettet sie jedoch in Teilhabebefugnisse am Leistungsstaat ein.⁷⁵⁸

II. Sozialstaatliche Grundrechtstheorie und innere Pressefreiheit

Die technische Entwicklung in der Zeitungs- und Zeitschriftenherstellung⁷⁵⁹ stellt auch die Grundrechtsdogmatik zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes vor neue Aufgaben.

Herkömmliche Übermittlungsverfahren wie Briefpost, Telegramm und Telefon verlieren immer mehr an Bedeutung. Telexverkehr und Bildfunkanlagen treten an ihre Stelle. Die Arbeit der Nachrichtensatelliten ist unverzichtbar.⁷⁶⁰

In den USA entwickelte Herstellungstechniken verkünden „das Ende der Bleizeit“.⁷⁶¹ Dort gab es bereits Ende 1976 kaum noch eine Zeitung, die nur im herkömmlichen Bleisatz hergestellt wird.

Die Tendenz in der Informationsaufbereitung geht in Richtung „Bildschirmterminals“.⁷⁶² Ein eingegebener Text erscheint auf dem Bildschirm. Durch Bedienung einer Taste läßt sich die Aufmacherzeile auf jede beliebige Größe dehnen. Die weitere Information folgt. Über einen Rechner läuft die „Anzeige“⁷⁶³ zur Fotosetzmaschine und bekommt die für den Druck vorgesehene Form. Satzrechner, -speicher und Fotosetzmaschinen ersetzen die herkömmlichen technischen Einrichtungen.⁷⁶⁴ Die Bestre-

757 Auf die Abhängigkeit des Grundgesetzes von den Faktoren der gesellschaftlichen Ambiance, von dem Verantwortungsbewußtsein der Organe des Staates, hat Ipsen, DÖV 74/294, 295 hingewiesen.

758 Reuter, DVBl 74/S. 12; Willke S. 222: „Es wäre verfehlt, anzunehmen, die Betonung des leistungsrechtlichen Aspekts der Grundrechte richte sich gegen ihre Funktion als Abwehrrechte. Beide Aspekte stehen nicht in einem alternativen Verhältnis, sondern in einem kumulativen“; a. A.: H. H. Klein, Grundrechte S. 65: Grundrechte können nicht beides zugleich sein: „Ansprüche auf staatliche Aktion und auf deren Negation.“

759 ausführlich: Eckhold S. 25 ff; Greiser S. 12/13

760 Eckhold S. 25

761 Burkhardt in: Die Zeitung 76 Nr. 7/8 S. 2

762 Burger in: Die Zeitung 75 Nr. 12 S. 1

763 im untechnischen Sinne

764 Burger, Die Zeitung 75 Nr. 12, S. 1

bungen der neuen Technik zielen darauf ab, die Zahl der Produktionsschritte zu reduzieren und damit die Produktion einfacher, schneller und billiger zu machen. Der Bildschirm wird zum wichtigsten Gerät in Redaktionen und Verlagen.⁷⁶⁵

Natürlich stellt diese Entwicklung veränderte Anforderungen an Verlag und Redaktion. Der Verleger muß die technischen Errungenschaften wahrnehmen, um die Existenz seiner Zeitung oder Zeitschrift zu sichern.⁷⁶⁶ Der Journalist gerät in neue und immer stärkere Abhängigkeiten. Der Zwang zur Rationalisierung macht personelle Einsparungen erforderlich. Der Verleger muß der Erreichung wirtschaftlicher Ziele den Vorrang vor publizistischer Freiheit einräumen. Mißliebige Journalisten werden ihren Platz meist räumen müssen.

Um so bedeutender wird der Einsatz von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes in der Richtung auf soziale Gruppen und Mächte, die den Redakteur in seiner Freiheit beengen.⁷⁶⁷ Soll das Grundrecht der Pressefreiheit nicht zur alleinigen Verlegerfreiheit degenerieren, muß der Gesetzgeber seine Aufgabe der sozialstaatlichen Ausgestaltung des Grundrechts der Pressefreiheit im Sinne eines Teilnahme- und Organisationsprinzips wahrnehmen.

Im Verhältnis Verleger/Redakteur ist der Redakteur der sozial Schwächere, dem der Gesetzgeber ein Mehr an realer Pressefreiheit gewähren muß.⁷⁶⁸ Im Fall des Rundfunk- und Fernsehwesens folgert das BVerfG aus Art. 5 Abs. 1 des Grundgesetzes ein Organisationsprinzip, welches die Informationsfreiheit gewährleisten soll, indem es feststellt: Das Rundfunk- und Fernsehwesen müsse so organisiert sein, daß Meinungsmanipulation durch eine gesellschaftliche Gruppe verhindert werde.⁷⁶⁹ Dies kann nach Auffassung der Gerichte nur dadurch geschehen, daß die für die Programmgestaltung verantwortlichen Organe sich derart zusammensetzen, „daß alle in Betracht kommenden Kräfte in (den) Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können“.⁷⁷⁰ Dies gelte auch dann, wenn das Rundfunkwesen nicht juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragen wäre, sondern in privater Hand läge.⁷⁷¹ Übertragen auf die Pressefreiheit der Redakteure bedeutet dies: Sie bedarf einer rechtlichen Ordnung, in welcher die grundrechtliche Gewährleistung ihre volle Wirkung entfalten kann und welche es dem einzelnen ermöglicht, von dieser Gewährleistung Gebrauch zu machen.⁷⁷²

765 Burkhardt, Die Zeitung 76/7, 8 S. 2

766 Burkhardt S. 2

767 Vgl. Scheuner, DÖV 71/513

768 dazu grundsätzlich: Stein S. 67

769 BVerfGE 12/205 f (262, 263)

770 BVerfGE 12/205 f (262, 263)

771 BVerfGE 12/205 f (262); vgl. auch: BVerfGE 34/165 f, in welcher das Gericht Art. 7 Abs. 1 des Grundgesetzes als Organisationsprinzip auffaßt

772 Hesse, Grundzüge § 10 I S. 129

Dem Redakteur als Träger des Grundrechts sind durch ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit die Freiheitsräume zuzuerkennen, die er zur effektiven Wahrnehmung seiner Pressefreiheit benötigt.⁷⁷³ Die Möglichkeit der Wahrnehmung der Pressefreiheit ist für ihn die wesentliche Voraussetzung zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit.

Ein entsprechendes Gesetz kommt nicht zuletzt der Informationsfreiheit aller Bürger zugute, welche nämlich nicht nur dann gefährdet ist, wenn durch staatliche Maßnahmen sachliche Berichterstattung verhindert wird, sondern auch dann, wenn die Organisation der Presse derart gestaltet ist, daß sie nicht freie Meinungsbildung durch sachliche Information fördert, sondern Manipulation von Meinungsbildung bewirkt.⁷⁷⁴ Dem Staat kann es nicht gleichgültig sein, „ob die Bürger in eine allgemeine politische Apathie geraten und ob sie im Hinblick auf die Komplexität der Lebensverhältnisse und die ohnehin übermächtigen sozio-ökonomischen Restriktionen zur eigenbestimmten Lebensgestaltung eher dequalifiziert werden. Er darf sich deshalb um die Ursachen solcher Apathie oder Orientierungslosigkeit kümmern“.⁷⁷⁵ Diese können nicht zuletzt darin liegen, daß die Massenmedien und unter ihnen speziell die Presse auch aufgrund ihrer inneren Struktur nicht bereit oder in der Lage sind, dem entgegenzuwirken. Pressefreiheit, sozialstaatlich verstanden, ist keine Freiheit zur Beliebigkeit, sondern verantwortliche Freiheit⁷⁷⁶, ausgerichtet an der öffentlichen Aufgabe, welche die Presse in einer freiheitlichen Gesellschaft zu erfüllen hat.⁷⁷⁷

Die Folge einer konsequenten sozialstaatlichen Auslegung des Grundrechts der Pressefreiheit ist Eingrenzung der verlegerischen Pressefreiheit. Diese ist jedoch im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip, welches gerade soziale Macht zurückdrängen will und damit soziale Gerechtigkeit fördern will⁷⁷⁸, nicht zu beanstanden, solange das Übermaßverbot eingehalten ist.⁷⁷⁹ Dies ist sicher dann der Fall, wenn dem Verleger seinen publizistischen Funktionen entsprechende Einflußmöglichkeiten gesichert bleiben. Die sozialstaatliche Auslegung des Grundrechts der Pressefrei-

773 Liesegang, Jus 75/220

774 Stäff S. 31

775 Hoffmann-Riem, JZ 75/472

776 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 47

777 Vgl. dazu die Ausführungen unter Abschnitt 6, Kapitel C, I und II

778 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 117; die Mehrheit muß die Chance erhalten, das Grundrecht tatsächlich in Anspruch zu nehmen

779 Vgl. Liesegang, Jus 75/220; Peters S. 201; a. A. Arndt/v. Olshausen S. 488. Sie sehen in der Verkürzung des Grundrechts der Verleger eine „unheilvolle Entwicklung“

heit führt zu einer Verpflichtung des Staates, durch ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit die tatsächlichen Voraussetzungen zur Nutzung der Pressefreiheit auf breiter Basis zu schaffen.⁷⁸⁰ Im einzelnen ist der Gesetzgeber nicht gebunden.⁷⁸¹

F. Das Grundrecht der Pressefreiheit als funktional-demokratisches Recht

Ebenso wie der Sozialstaatsgrundsatz muß auch das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes als grundgesetzliche Fundamentalnorm mit in eine moderne Grundgesetzinterpretation einbezogen werden.⁷⁸²

Die aus dem Demokratiegrundsatz abgeleitete sogenannte funktional-demokratische Grundrechtstheorie setzt dabei der Verfassungsauslegung neue Akzente.

1. Demokratie und Grundrechte

„Ist Grundlage und Rechtslage der Demokratie die Freiheit der Menschen . . ., so stehen die Freiheitsrechte nicht im Gegensatz zum demokratischen Staat, sondern konstituieren ihn.“⁷⁸³ Die „allgemeine fundamentale Bedeutung der Grundrechte für die Integration einer Demokratie freier mitverantwortlicher Bürger“ betonen auch die Bundesverfassungsrichter Simon und Rupp-v. Brünneck in ihrer abweichenden Meinung zum Urteil des 1. Senats des BVerfG vom 29. Mai 1973.⁷⁸⁴ Danach folgt aus der „un-

780 kritisch dazu: Arndt/v. Olshausen, Jus 75/487: „Wer eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zur Regelung der inneren Pressefreiheit bejaht, erklärt stillschweigend den gegenwärtigen Zustand für rechtswidrig.“ Diese Ansicht verkennt, daß eine Verpflichtung des Gesetzgebers nicht nur dann besteht, wenn ein gegenwärtiger Zustand rechtswidrig ist, sondern auch dann, wenn dieser zwar rechtmäßig, aber rechtspolitisch unbefriedigend ist

781 Scheuner, DÖV 71/510

782 Über die Bedeutung des Demokratieprinzips als „primär bestimmendes Element staatlicher Gesamtordnung“ vgl. Hesse, Grundzüge, § 4 S. 51; Kriele, VVDStRL 29/47; v. Münch, Art. 20,2,3 Rdnr 12

783 Hamel, Staatsrecht I S. 48; vgl. auch Hesse VVDStRL 17/19,20: Das Grundgesetz konstituiert die demokratische Ordnung unter anderem durch Grundrechte und deren Schutz; derselbe, Grundzüge § 9 II S. 126; kritisch: Doebling, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland S. 131: „Sind Grundrechte als subjektive Rechte des Staatsbürgers . . . eine antidemokratische Hemmung der freien und grundsätzlich ungebundenen Herrschaftsgewalt der demokratischen Volksvertreter . . ., denen die Einwirkungsmöglichkeiten in unvertretbarem Maße entzogen werden?“

784 BVerfGE 35/79 (152)

lösbarer Wechselwirkung zwischen Demokratieprinzip und Grundrechtsgewährleistung⁷⁸⁵ die Pflicht der demokratisch legitimierten Staatsorgane, „sich nicht mit einer bloßen Respektierung des unabstimmbaren Kernbereichs der Grundrechte zu begnügen, sondern sich für eine möglichst effektive Verwirklichung der darin verkörperten Wertentscheidungen auch dort einzusetzen, wo die Verfassung ihnen die eigenverantwortliche Gestaltung gemeinnütziger Einrichtungen anvertraut“.⁷⁸⁶

Der sozialpolitische Sinn der Grundrechte in unserer Demokratie liegt nicht allein darin, gesetzliche Grenzen zum Schutz gleich- und übergeordneter Gemeinschaftsgüter zu errichten, sondern verlangt auch nach aktiver Gestaltung der Gemeinschaft und des Staates.⁷⁸⁷ Umgekehrt enthält das Demokratieprinzip eine Begrenzungsfunktion für grundrechtliche Freiheitsbetätigungen, ein Gedanke, der durch das Grundgesetz zum Ausdruck gebracht wird, indem es die Grundrechtsausübung an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 2 Abs. 1, 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), an die Treue zur Verfassung (Art. 5 Abs. 3) oder an die freiheitliche demokratische Grundordnung (Art. 10 Abs. 2, 21 Abs. 2, 18 des Grundgesetzes) bindet.⁷⁸⁸ Dies gilt insbesondere auch für die Pressefreiheit, welche einen Integrationsfaktor für die politische Formung des Volkswillens darstellt, dessen rationale Gestalt sich im Staatswillen manifestiert.⁷⁸⁹

Demokratie ist Selbstverwaltung des freien Volkes. Sie darf sich nicht erschöpfen im gelegentlichen Gebrauch einiger Mitbestimmungsrechte. Jeder ist durch seine Freiheit, welche ihm das Grundgesetz zusichert, zur politischen Mitwirkung und Mitverantwortung aufgerufen.⁷⁹⁰ „Demokratie gehört zur Aufgabe der Freiheit, Gerechtigkeit zu vollziehen.“⁷⁹¹

II. Die funktional-demokratische Theorie

Diese Erkenntnis liegt der funktional-demokratischen Grundrechtstheorie zugrunde. Sie betrachtet die Grundrechte als funktionelle Grundlage der Demokratie⁷⁹² und versteht sie stärker von ihrer öffentlichen und politischen Funktion her. Ihren Sinn und ihre prinzipielle Bedeutung erhalten die Grundrechte „als konstituierende Faktoren eines freien Prozesses demokratischer, das heißt, von unten nach oben verlaufender Staatshervorbringung“ und „eines demokratischen Prozesses politischer Willensbil-

785 Vgl. Krebs S. 60 „Synallagmatisches Verhältnis zwischen dem Verfassungsprinzip Freiheit und dem Demokratieprinzip“

786 BVerfGE 35/79 (152, 153)

787 Hamel, Staatsrecht I S. 49

788 Krebs S. 61

789 Hamel, Staatsrecht I S. 49

790 Krebs S. 60 unter Hinweis auf BVerfGE 5/85 (204 f); derselbe S. 64

791 Hamel, Staatsrecht I S. 51

792 Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 17; derselbe in JZ 75/302: Die Grundrechte sind auch ein Stück demokratischer Legitimationsbasis für die offene Verfassungsinterpretation

„dung“.⁷⁹³ Diese Prozesse zu ermöglichen und zu schützen, ist vorrangiges Ziel grundrechtlicher Freiheitsgewährleistung.⁷⁹⁴ Im Vordergrund stehen dabei die demokratiebezogenen Grundrechte wie Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit.⁷⁹⁵

III. Die Auswirkungen auf die Pressefreiheit

Die öffentliche, demokratiekonstituierende Funktion der Pressefreiheit bestimmt das Grundrecht und begrenzt seinen Inhalt.⁷⁹⁶ In seinem Kern ist das Grundrecht der Pressefreiheit eine sehr wesentliche „Kompetenz- und Funktionsbegründungsnorm“ zur freien Teilnahme der einzelnen Grundrechtsträger an den öffentlichen Angelegenheiten und am politischen Prozeß.⁷⁹⁷ Die Pressefreiheit dient der Bildung eines politischen Bewußtseins in der Gesellschaft und zu diesem Zwecke wird sie grundrechtlich geschützt. Konsequenterweise muß die funktional-demokratische Grundrechtsauslegung die Pressefreiheit auf die im politischen Sinne meinungsbildende Presse beschränken.⁷⁹⁸

1. Die Auslegung von Küchenhoff⁷⁹⁹

Küchenhoff betrachtet als hier vorrangigen Grundsatz des Grundgesetzes die zunehmende Hinordnung auf die Inanspruchnahme aktiver Statusrechte. Dem entsprechen mannigfache Bestrebungen nach mehr Demokratie durch verstärkte Mitbestimmung in Staat und Gesellschaft. Dies gilt auch und gerade für den Bereich der Presse. Wer hier seine soziale Macht dafür einsetzt, sich dieser Entwicklung entgegenzustellen, kann sich dafür auf Grundrechte nicht berufen. Für das Grundrecht der Pressefreiheit bedeutet das: Wer Pressemacht benutzt, Informationen nicht zu verbreiten, sondern zu verfälschen oder zu verkürzen, kann sich auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes nicht berufen.⁸⁰⁰

793 Böckenförde, NJW 74/S. 1534

794 Böckenförde, NJW 74/S. 1534

795 Böckenförde, NJW 74/S. 1534

796 Vgl. BVerfGE 7/198 (208, 212); siehe weitere Entscheidungen unter Fußn. 430

797 Böckenförde, NJW 74/1535

798 Böckenförde, NJW 74/1535; Klein, H. H., Der Staat 10/1971 S. 161

799 ZRP 70/50 f

800 Vgl. dazu auch: Bäumlín S. 110, 111: Wenn eine Minderheit ihre wirtschaftliche Verfügungsgewalt zu einer einseitigen Meinungsverbreitung mißbrauche, diene die staatliche Bekämpfung . . . nicht nur der rechtsstaatlich gebotenen Meinungsäußerungsfreiheit, sondern auch den Forderungen der Demokratie. Vgl. auch: Skriver S. 26/27; kritisch dazu: Klein, H. H., Grundrechte S. 13, 14

2. Die Riddersche Auslegung

Auch H. Ridder's Versuch, die öffentliche Meinungsfreiheit in Art. 21 des Grundgesetzes zu verorten⁸⁰¹, beruht in dem Bemühen, die Entscheidung des Grundgesetzes für die Demokratie bei der Grundrechtsauslegung fruchtbar zu machen.⁸⁰² Die Pressefreiheit ist keine individuell oder kollektiv negatorische. Im Vordergrund steht die – auf die politische Bildung beschränkte – öffentliche Aufgabe der Presse.⁸⁰³ Staatliche Demokratie kann ohne Rückhalt in einer demokratischen Struktur der Gesellschaft nicht existieren.⁸⁰⁴ Entsprechend der Forderung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes, daß die innere Struktur der Parteien demokratischen Grundsätzen zu entsprechen hat, muß auch die innere Ordnung der Presse demokratisch gestaltet sein.

3. Kritik

In seiner Kritik an der funktional-demokratischen Grundrechtstheorie bedauert Böckenförde die Funktionalisierung der Freiheitsgewährleistung.⁸⁰⁵ Die einzelgrundrechtliche Freiheit werde zu einer „Freiheit um zu“, die funktionale Begründung mache sie zur Kompetenz. Er führt aus:

„Ist Freiheit mit rechtlicher Relevanz um die Ermöglichung und Sicherung einer öffentlichen, politisch notwendigen Funktion willen gewährleistet, so kann ihre Ausübung nicht mehr im subjektiven Belieben des Freiheitsträgers stehen, sie wird ein Amt, wird auch zur Pflicht.⁸⁰⁶ Damit ist freilich ein Punkt erreicht, von dem aus ein prinzipieller Unterschied zur Gewährleistung nur positiver Freiheit und zur Aufhebung der Freiheit als rechtlich gesicherte Auswahlfreiheit – beides Ansatzpunkte der sozialistisch-kommunistischen Grundrechtstheorie – nicht mehr besteht.“⁸⁰⁷

Ein charakteristisches Merkmal demokratisch-funktionaler Grundrechtsinterpretation sei die „zumindest relative Beliebigkeit des Auslegungsergebnisses“⁸⁰⁸, welche mit der Verschwommenheit der Konturen des de-

801 in: Meinungsfreiheit S. 257; siehe auch oben S. 112 f

802 kritisch dazu: Klein H. H., Grundrechte S. 21, 22

803 Ridder, Meinungsfreiheit S. 258

804 Ridder, Gewerkschaften S. 16

805 NJW 74/1535; vgl. auch Ossenbühl, NJW 76/2103, der die funktional-demokratische Grundrechtsinterpretation durch die Rechtsprechung des BVerfG angeregt sieht. Ossenbühl denkt dabei besonders an die vom BVerfG häufig vertretene Feststellung, das Grundrecht der freien Meinungsäußerung, Presse-, Rundfunk-, Fernseh- und Filmfreiheit seien für eine freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend. (vgl. z.B. BVerfGE 7/198 (208); 25/256 (265))

806 so auch: Ossenbühl, NJW 76/2103

807 NJW 74/1535; ähnliche Bedenken äußert Klein, H. H., Grundrechte S. 13 ff; siehe auch Klein, H. H. in: Der Staat 71/Bd. 10 S. 145 f

808 Klein, H. H., Grundrechte S. 18; vgl. auch: Dreier, Anstöße 1/2, 76 S. 7

mokratischen Prinzips selber zusammenhänge⁸⁰⁹, die jedenfalls insoweit zu konstatieren sei, als ihm ein verfassungskräftiges Gebot zu gesellschaftlicher Aktivität entnommen wird, über deren Richtung die Meinungen naturgemäß weit auseinandergingen.⁸¹⁰

Der Ridderschen Lehre⁸¹¹ wirft Klein vor, sie ließe die effektive Reichweite der grundrechtlichen Ausgrenzungen aus dem Bereich staatsgewaltlicher Einwirkungen unklar. Die Freiheit sei potentiell voll demokratisiert.⁸¹² Klein fragt, ob die Verfassung des Grundgesetzes den Preis einer Dahingabe der individuellen Freiheit auch ihrerseits zu entrichten bereit sei.⁸¹³ Die einzige Freiheit, die den Namen verdiene, sei diejenige, die es uns gestattet, unser eigenes Wohl auf unsere eigene Weise zu erstreben, solange die berechtigten Interessen Dritter dadurch keinen Schaden nehmen.⁸¹⁴ Eine funktionale, auf die demokratische Staatsform bezogene Interpretation der Grundrechte sei geeignet, die individualrechtliche Intention der Grundrechtsgewährleistung als unmaßgeblich oder doch zweitrangig abzutun. Die Folgen seien Grundrechtsverkürzungen auf der einen, Privilegierungen auf der anderen Seite, also die Durchbrechung des für Rechtsstaat und Demokratie gleichermaßen fundamentalen Prinzips der Gleichheit aller vor dem Gesetz.⁸¹⁵

IV. Was kann die demokratisch-funktionale Grundrechtsinterpretation leisten, wo ist ihre Grenze?

Ulrich Scheuner hat die Bedeutung der grundrechtlichen Freiheit nicht nur als bloß negative Abwehr und Flucht in eine der Verantwortung entthobene staatsfreie Sphäre, sondern auch als lebendige Anteilnahme am Ganzen, Mitgestaltung und Mitverantwortung, gewürdigt.⁸¹⁶ Sollen einerseits die Grundrechte dem einzelnen ermöglichen, mitverantwortlich die grundgesetzliche Demokratie mitzugestalten, so darf andererseits diese Freiheit nicht als staatsfreie Ausgrenzung mißverstanden werden.⁸¹⁷ „Grundrechtsausübung ist insofern Demokratieverwirklichung.“⁸¹⁸ Es kann dabei nicht übersehen werden, daß die Freiheitsgewährleistungen

809 a. A. Achterberg, Der Staat 1969 S. 160, der darauf hinweist, daß Demokratie als Staatsformbestimmung keine Leerformel ist, die einer beliebigen Interpretation zugänglich ist, sondern vielmehr eine verfassungsgestaltende Grundentscheidung, die einen Katalog essentieller Kriterien festlegt. Vgl. auch: Doebling, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland S. 132

810 Klein, H. H., Grundrechte S. 18

811 Ridder, Gewerkschaften S. 16 ff

812 Klein, H. H., Grundrechte S. 22

813 Klein, H. H., Grundrechte S. 22

814 Klein, Der Staat 10/1971 S. 164

815 Klein, Der Staat 10/1971 S. 168; Scheuner, DÖV 71/512

816 Scheuner, VVDStRL 22/S. 20

817 so Krebs S. 64

818 dazu auch: Krebs S. 64

der Grundrechte in unterschiedlich intensiver Beziehung zur Demokratieentscheidung des Art. 20 des Grundgesetzes stehen.⁸¹⁹

1. Der Grundrechtsgebrauch, ist der freien Entscheidung des Trägers nicht mehr überlassen

Es ist davon auszugehen, daß die spezifische Funktion der Grundrechte im Bereich der Gesellschaft mit „Abwehr“ und „Integration“ offensichtlich noch nicht erfaßt ist.

Die Fernhaltung des staatlichen Eingriffes in den Bereich des Öffentlichen kann nur bedeuten, eine „Freiheit der Funktionslosigkeit zu umschreiben und zu sichern“. ⁸²⁰ Krüger geht deshalb ebenfalls von der Unterscheidung „privater Freiheit“ und „öffentlicher Freiheit“ aus. ⁸²¹ Während die herkömmliche Grundrechtstheorie einem jeden Grundrechtsträger die freie Entscheidung überläßt, ob und wie er von seinem Grundrecht Gebrauch macht, will die Lehre Krügers, welche die Grundrechte als Faktoren der Staatshervorbringung betrachtet, die Grundrechte nicht in allen Bereichen zur Disposition stellen. Soweit ein Grundrecht dem Bereich der Gesellschaft angehöre, müsse die Entscheidungsfreiheit „einer Modifikation im Sinne einer materiellen Veröffentlichung“ ⁸²² unterworfen werden. Es dürfe sich nichts daran ändern, daß der Bürger selbst darüber zu entscheiden habe, wie er sein Grundrecht zu gebrauchen gedenkt. Es sei in der Sphäre der Öffentlichkeit aber nicht mehr möglich, den Inhalt dieser Entscheidung allein vom Belieben abhängig sein zu lassen. In seiner reinen Privatsphäre müsse es dem Menschen überlassen bleiben, ob und wie er sich zur Persönlichkeit entwickle, für den Bereich der Öffentlichkeit könne dies nicht gelten. ⁸²³ Wolle man das Bekenntnis zur Demokratie nicht allen Ernstes berauben, dürfe in diesem Bereich die Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit nur verstanden werden als der Auftrag an den Menschen, sich zum Staatsbürger zu bilden, indem er sich fähig macht, in dieser Eigenschaft von allen seinen Besonderheiten abzusehen und sich ausschließlich als „allgemeiner“ zu sehen. ⁸²⁴ Man könne es nicht als im Sinne der Verfassung liegend und von ihr gebilligt bezeichnen, in politischen Fragen keine Meinung zu haben, einer Partei oder einem Verband von öffentlicher Bedeutung nicht anzugehören, ein Unternehmen von öffentlicher Bedeutung nicht zur Produktion und zu darüber hinausgehenden Diensten für die Allgemeinheit zu nutzen, insbesondere also etwa ein Massenkommunikationsmittel, nicht das geringste zur Bildung einer öf-

819 Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 542

820 Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 542

821 Allgemeine Staatslehre S. 542/543; Ridder, Gewerkschaften S. 24 f

822 Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 543

823 Ridder, Gewerkschaften S. 24 f, welcher auch die Unterscheidung „der Gesellschaft als privatisierendem Publikum“ und „der Gesellschaft als politischer Öffentlichkeit“ macht

824 Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 543

fentlichen Meinung beitragen zu lassen.⁸²⁵ Hier habe der Bürger von seinem Grundrecht Gebrauch zu machen. Dahinter könne jedoch keine staatliche Sanktion stehen. Vielmehr müsse die Gesellschaft mit ihren eigenartigen Ordnungs- und Zuchtmitteln auf die Beachtung hinwirken.⁸²⁶ Auch Peters⁸²⁷ leitet aus dem Demokratieprinzip die Forderung an den Bürger ab, am Geschehen im Staate Anteil nehmen zu müssen. Böckenförde fragt kritisch, inwieweit ein solcherart rechtlich freigegebener gesellschaftlicher Druck nicht einem Rechtszwang nahekommte, „womöglich sublimer ist“.⁸²⁸

Die Krügersche Lehre verschweigt, wann die Sphäre des Privaten aufhört und die des Öffentlichen beginnt. Verbindliche Kriterien dürfte es kaum geben, zumal – wie das Beispiel der Meinungsfreiheit deutlich macht – private und öffentliche Freiheit oftmals ineinander übergehen. Zur Begründung einer funktional-demokratischen Grundrechtstheorie bedarf es eines anderen Ansatzes.

2. Das Demokratieprinzip des Art. 20 des Grundgesetzes wird auf die gesellschaftliche Ebene übertragen

Ausgangspunkt ist die Struktur der modernen, hochindustrialisierten Demokratie, welche gekennzeichnet ist durch eine weitgehende funktionale Differenzierung und eine daraus folgende hohe Eigenkomplexität.⁸²⁹ Die im Zusammenhang damit entstehenden neuen verfassungsrechtlichen Probleme lassen sich auf der Ebene der Dichotomie von Individuum und Gesellschaft nicht mehr adäquat behandeln.

Nach Willke gilt folgendes:

„Wenn es der Anspruch der Grundrechte ist, eine freiheitlich-demokratische Gesamtordnung des Gesellschaftssystems mit den Mitteln des Rechts zu garantieren, dann ist es die Aufgabe der Grundrechtstheorie, die Grundrechte auf jeder Aggregationsstufe des Gesellschaftssystems mit ihren neu erscheinenden Eigenschaften und Gefährdungslagen wirksam zu machen.“⁸³⁰

Nach Häberle⁸³¹ entfaltet sich „Demokratie nicht nur über den formalisierten, kanalisierten, im engeren Sinne Delegations- und Verantwortungszusammenhang vom Volk zu den Staatsorganen hin bis zum letztlich kompetenten Verfassungsinterpreten, dem BVerfG, sondern auch in den feineren

825 Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 542; vgl. auch Schüler, Festschrift für Rudolf Smend S. 329

826 Krüger, Allgemeine Staatslehre S. 543

827 S. 170, 171

828 NJW 74/1535

829 Willke S. 204; vgl. auch: Rupp, NJW 72/1540

830 Willke S. 204

831 JZ 75/301, 302; vgl. auch die Darlegungen bei Hennis S. 12, 13

mediatisierten Formen des pluralistischen öffentlichen Prozesses täglicher Politik und Praxis, insbesondere in der Grundrechtsverwirklichung, oft angesprochen in der demokratischen Seite der Grundrechte. Eine Voraussetzung dafür ist die Demokratisierung der Gesellschaft als Vorbedingung staatlicher Demokratie.⁸³²

Dazu schreibt Ridder: Der soziale Staat ist der die Gesellschaft beeinflussende Staat. Als demokratischer Staat konstituiert, hat er auch die gesellschaftliche Organisation auf demokratische Strukturen festzulegen.⁸³³

Daß die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft nicht auf eine allgemeine Übertragung des Mehrheitsmodells der staatlichen Willensbildung auf gesellschaftliche Bereiche zielt, sondern Differenzierungen nach Qualifikation, Verantwortung oder Engagement zuläßt, ist selbstverständlich.⁸³⁴

Ähnlich wie die sozialstaatliche Grundrechtstheorie zielt auch die funktional-demokratische auf die Effektivität der Grundrechte in der gesellschaftlichen Realität ab. Ausgehend von der Erfahrung, daß die Gefährdung von Freiheit und Gleichheit durch gesellschaftliche Mächte heute akuter ist als deren Beeinträchtigung durch den Staat, gelangt diese Theorie zu der Konsequenz, daß die Gesellschaft nach den gleichen Grundsätzen organisiert sein muß wie der Staat, zum Beispiel durch Kontrolle, Mitbestimmung und Minderheitenschutz.⁸³⁵ Ein Ansatzpunkt dafür ist das Sozialstaatsprinzip, welches dem Staat eine aktive Gesellschaftspolitik vorschreibt, und ein anderer Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes.⁸³⁶

Demokratisierung bedeutet für Willke die Ausweitung des Bereiches, in dem jeder einzelne eine von der Gesamtheit garantierte Subjektsstellung beanspruchen kann. Das bedingt die Einführung demokratisch strukturierter Verfahren insbesondere in den zentralen gesellschaftlichen Institutionen Wirtschaft und Wissenschaft.⁸³⁷ Ohne demokratische Strukturen und Verfahren in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen ist Demokratie im politischen Teilsystem unmöglich. Die vermeintliche Antinomie von Partizipation und Effizienz muß überwunden werden zugunsten des Nachweises einer erhöhten Effizienz durch Partizipation.⁸³⁸ Effizienzsteigerung und Demokratisierung sind untereinander vereinbar, wenn die

832 Willke S. 207; Stein S. 70

833 Gewerkschaften S. 17; vgl. dazu auch den Report über das UNESCO-Symposium über „Demokratie“ aus dem Jahre 1951 in: Küchenhoff, Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre S. 602

834 Willke S. 207

835 Willke S. 208

836 Vgl. dazu: Ridder, Meinungsfreiheit S. 257; derselbe in: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes S. 44 f

837 Willke S. 209

838 Willke S. 214

Beteiligten gemeinsame Ziele verfolgen.⁸³⁹ Anzustreben ist deshalb die Forderung von Partizipation dort, wo sie mit der sachlichen Eigenart der Aufgabe vereinbar ist und mehr ist als irreführende Etikette.⁸⁴⁰

Für Willke grenzt es „an Zynismus zu postulieren, daß zwar in allen Bereichen wie Schule, Arbeitsplatz, Wohnverhältnisse, Krankenhaus oder auch Universität Demokratie als subversiv gilt, aber der so sozialisierte Bürger im vielfach gebrochenen abstraktesten Bereich, dem der allgemeinen Politik, Demokratie verwirklichen könne“.⁸⁴¹ Ziel der Demokratisierung müsse sein, durch Einübung demokratischer Verfahren in den primären Lebensbereichen die politische Demokratie, die Selbstverwirklichung des Menschen in der Gesellschaft, erst zu ermöglichen.⁸⁴² Dem dienen die Grundrechte und entsprechend sind sie zu interpretieren.

3. Differenzierte Betrachtungsweise

Der in zum Teil radikaler Form erhobene Ruf nach Demokratisierung aller Gesellschaftsbereiche stößt in der Literatur auf Ablehnung.⁸⁴³ Er verkenne die inneren Grenzen des demokratischen Prinzips, das auf der Gleichheit der Bürger in Rechten und Pflichten und auf der Gestaltung politischer Entscheidung beruhe.⁸⁴⁴ Das demokratische Prinzip verliere seine Geltungskraft, wenn man es auf Gebiete anwende, in denen sich die Beteiligten nicht in politischen Zusammenhängen begegneten.⁸⁴⁵ Die Demokratisierung eines Sozialbereichs unterhalb der politischen Gesamtordnung offenbare immanente Konsequenzen:

1. Die Politisierung, das heißt die Unterwerfung dieses Bereichs unter jene Prinzipien, die im Bereich der Politik die maßgeblichen sind.
2. Die tunlichste Herstellung einer Gleichheit aller im Sozialbereich Tätigen, da Demokratie ohne Gleichheit nicht möglich sei.⁸⁴⁶

Ausgehend von einer noch immer bestehenden „fundamentalen Verschiedenheit von organisiertem Staat einerseits und gesellschaftlichem Bereich andererseits“, bietet Rupp unter Einbeziehung der Bedeutung des demokratischen Prinzips eine differenzierte Grundrechtsauslegung an.⁸⁴⁷

839 so Grosser, Festschrift für H. U. Scupin S. 118, für Demokratisierung auf staatlicher Ebene, worauf er sie beschränkt sehen will

840 Hesse, Grundzüge § 5 II S. 68, 69

841 Willke S. 216

842 Willke S. 216; skeptisch: Quaritsch im 12. Cappenberger Gespräch der Freiherr v. Stein-Gesellschaft vom 17. 10. 75, berichtet von Maetzel, DÖV 76/S. 234

843 Klein, Grundrechte S. 13 ff; derselbe in: Der Staat 71/163 ff; Scheuner in AöR 95 (1970) S. 358/359; Ipsen, DÖV 74/297 ff; Grosser S. 115; Hennis S. 22 ff, 32

844 Scheuner in AöR 95/1970 S. 358/359

845 ähnlich auch: Löw S. 82

846 Hennis S. 24

847 NJW 72/1542 ff

Mit anderen⁸⁴⁸ geht Rupp in der Ansicht konform, daß Freiheit gerade im gesellschaftlichen Bereich Freiheit von Fremdbestimmung bedeute, sei es eines Kollektivs, einer Partei oder einer anderen gesellschaftlichen Gruppe. Die schlichte Übertragung der im Staat organisierten Demokratie mit- samt dem demokratischen Partizipationsprinzip würde jedoch nicht zu ei- ner freiheitlich-demokratischen, sondern zu einer Gesellschaft führen, die diesen Namen nicht verdiene.⁸⁴⁹

Für Hennis⁸⁵⁰ läuft die allgemeine Demokratisierungsforderung auf die Preisgabe der Grundlagen der abendländischen politischen Kultur hinaus und bedeutet die „Aufhebung der Grenze von Begriffen“.

Auch für Rupp⁸⁵¹ würde allumfassende Partizipation die Grundlagen unse- res Systems von Freiheit und Demokratie zerstören. Die Freiheit, die die Grundrechte und Art. 1 und 2 des Grundgesetzes meinen, seien keine „Derivate oder Geschenke der Gesellschaft“, sondern angeborene Rechte des menschlichen Individuums. Ihre Ausübung habe nur eine Quelle und Legitimation, nämlich die Autonomie der Persönlichkeit und nicht die der Gesellschaft. Die Übertragung des verfassungsrechtlichen Demokratie- prinzipts auf gesellschaftliche Vorgänge in der Form der Mitwirkung sei dann möglich, „wenn und wo nur auf diese Weise ein personales Freiheits- recht sich gegenüber dem Freiheitsrecht eines anderen am Leben halten kann“.⁸⁵²

Von dieser Prämisse aus kann sich der Autor eine Regelung im Pressewe- sen vorstellen, die den Redakteuren „ein gewisses Mitwirkungsrecht“ an der Gestaltung der Presseerzeugnisse und eine Stärkung ihrer Selbstän- digkeit garantiert, wenn ohne die entsprechende Beschränkung der Hand- lungsfreiheit des Verlegers die grundrechtlich ebenfalls garantierte Infor- mationsfreiheit des Publikums in Gefahr geriete.⁸⁵³

V. Stellungnahme

Im Lüth-Urteil hat das BVerfG grundlegend auf die Bedeutung des Grund- rechts der Meinungsfreiheit für die freiheitlich demokratische Staatsord- nung hingewiesen und das demokratische Prinzip als Interpretationsma- xime für die Auslegung der Grundrechte anerkannt.⁸⁵⁴

Hesse nennt das demokratische Prinzip „das primär bestimmende Ele- ment staatlicher Gesamtordnung“.⁸⁵⁵

848 Vgl. etwa H. H. Klein, Grundrechte S. 50 u. 52; Hennis S. 22 u. 32

849 NJW 72/1542

850 S. 22, 32

851 NJW 72/1542

852 NJW 72/1543

853 NJW 72/1543

854 BVerfGE 7/197 ff; zu dieser Feststellung gelangt auch Klein, H. H., Grundrechte S. 12/13

855 Grundzüge § 4 S. 51

Wie wirkt sich dies konkret in der Grundrechtsinterpretation aus? Kann eine demokratisch-funktionale Grundrechtstheorie alleiniger Maßstab für die Verfassungsauslegung sein?

Die demokratisch-funktionale Grundrechtsinterpretation beabsichtigt nicht die formale Übertragung der Prinzipien der politischen Demokratie auf „unpolitische“ Lebensbereiche mittels der Grundrechte. Sie will, entgegen den Befürchtungen ihrer Kritiker⁸⁵⁶, keine totale Veränderung des Charakters der Grundrechte im Sinne rein funktionaler Ordnungsprinzipien im Dienste einer „Freiheit um zu“.

Im Mittelpunkt der funktional-demokratischen Grundrechtstheorie steht der Mensch, dieser jedoch weniger verstanden als isoliertes Individuum, welches in seiner persönlichen Handlungsfreiheit möglichst unbeeinträchtigt leben will, als vielmehr als Mitglied einer Gemeinschaft, für deren Existenzfähigkeit der einzelne eintritt, welche andererseits für seine Freiheit verantwortlich ist. Das verzerrte Bild eines autonomen isolierten Individuums existiert nicht und hat keine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedeutung.⁸⁵⁷ Dieser Theorie liegt ein Verständnis zugrunde, welches darauf beruht, daß der einzelne ohne die Gemeinschaft, diese ohne den einzelnen nicht lebensfähig wäre. Dabei sind für die Demokratietheorie die Chancen der direkten Partizipation an der gesellschaftlichen Basis nicht nur unter dem Aspekt der individuellen Selbstentfaltung, sondern auch wegen ihrer strukturellen Bedeutung von zentralem Interesse.⁸⁵⁸

Die Grundrechtstheorie kann den Zusammenhang zwischen politischer Demokratie und gesellschaftlicher Demokratie nicht verleugnen. Sie steht deshalb vor dem Problem, ob und auf welche Weise dem einzelnen über die Grundrechte die Chance geboten werden kann, Zusammenarbeit zu erlernen, an Entscheidungsprozessen mitzuwirken, Meinungsverschiedenheiten auszutragen oder durch die gemeinsame Suche nach akzeptablen Kompromissen zu überbrücken, auch Einfluß auszuüben und sich einzusetzen.⁸⁵⁹

„Freiheit setzt Demokratie voraus und Demokratie setzt Gleichheit voraus. Eine Freiheit, die nicht allen, sondern Gruppen oder Schichten oder einzelnen innerhalb eines Staatswesens zusteht, ist nicht Freiheit, sondern Privileg, Vorrecht.“⁸⁶⁰ Dabei geht es heute weniger um die formale Inhaberschaft der Freiheit, als vielmehr um die faktische Möglichkeit, sie auszuüben. Die Grundrechte unserer Verfassung haben nicht den Sinn, individuelle Rechte besonders zu privilegieren, sondern sie haben vorrangig

856 Vgl. etwa Böckenförde NJW 74/1535; vgl. auch Krebs S. 46

857 Vgl. Krebs S. 46

858 Vgl. dazu: Scharpf S. 70 ff

859 Vgl. dazu: Scharpf S. 71

860 Schmidt, R. „Der Spiegel“ September 1976, Nr. 39 S. 230

auch die Aufgabe, die soziologischen Mächte im Staate zu dem „harmonischen Gefüge der Gemeinschaft“ zusammenzuordnen.⁸⁶¹

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Demokratie bedeutet nicht undifferenzierte „Gleichmacherei“ auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Vielmehr erfordert sie Lösungen, die den unterschiedlichen Fähigkeiten, Aufgaben und Wünschen der Menschen entsprechen. Soweit dafür formalisierte Mitbestimmungsmodelle überhaupt in Betracht kommen, sind sie eher Mittel als Selbstzweck. Sie können Einflußmöglichkeiten sichern, die gewährleisten, daß Organisationsstrukturen nicht nur nach den Interessen der Hierarchie, sondern auch nach den Bedürfnissen und Fähigkeiten ihrer Mitglieder entwickelt werden.⁸⁶²

Diesem Anspruch kann eine demokratisch-funktionale Grundrechtsinterpretation genügen. Dies sollten auch jene Kritiker anerkennen, die die Forderung nach einer freien Gestaltung der Formen des menschlichen Miteinander und der rechtlichen Strukturen im Hinblick auf Schulen, Universitäten, Wirtschaftsbetriebe, Krankenhäuser und Zeitungsredaktionen zwar für berechtigt halten, eine „demokratische“ Legitimation dafür jedoch nicht bejahen.⁸⁶³

Schließlich bleibt eines festzuhalten:

Es gibt keine Grundrechtstheorie, welche allein verbindliche Kriterien zur Grundrechtsauslegung festzulegen vermag.⁸⁶⁴ Ein gegenwärtiges Problem der Verfassungsinterpretation ist das bestehende Defizit an verfassungsrechtlicher Dogmatik, welches sich – wie nachgewiesen – zum Beispiel darin äußert, daß bis heute keine befriedigende Systematik der Grundrechtsschranken, keine übereinstimmende Konzeption der streitbaren Demokratie, keine Einigkeit über den Wandel der Grundrechte im Leistungsstaat existiert.⁸⁶⁵ Die „Grundrechtstheorie des Grundgesetzes“ existiert nicht. Die Wahl der Auslegungstheorie hängt davon ab, welche Rechts- und Staatsphilosophie man hat.⁸⁶⁶ Dies bedeutet jedoch nicht, daß die verschiedenen Grundrechtstheorien von der Verfassung her dem Interpretieren grundsätzlich zur Auswahl stehen und daß er von Fall zu Fall die eine oder andere zugrunde legen kann.⁸⁶⁷

861 Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 64; vgl. auch: Abendroth, Demokratie als Institution und Aufgabe S. 163

862 Scharpf S. 68

863 Siehe z. B. Hennis S. 33; Kaltefleiter, Grenzen der Demokratie S. 224, „Etikettenschwindel“

864 Häberle, JZ 75/301 ff

865 Dreier, Anstöße 1/2, 76 S. 5

866 Dreier, Anstöße 1/2, 76 S. 6

867 Böckenförde, NJW 74/1537, der eine Grundrechtstheorie durch das Grundgesetz positioniert sieht, die durch den Sozialstaatsauftrag modifizierte liberal-rechtsstaatliche Grundrechtstheorie. Kritisch dazu: Dreier, Anstöße 1/2, 76 S. 14

Ohne in diesem Rahmen näher auf die vielschichtige Problematik grundgesetzgerechter Auslegungsmethode eingehen zu können⁸⁶⁸, sei folgendes festgehalten:

Der Gehalt der Grundrechte kann nur erschlossen werden unter Berücksichtigung ihrer Entstehungsgeschichte und der sich ständig fortentwickelnden Anforderungen einer hochindustrialisierten Leistungsgesellschaft. „Sie sind sowohl Abwehrrechte als auch Teilhaberechte, individuelle Rechte als auch objektive Prinzipien der Gesamtordnung, Inhaltsgarantien als auch Verfassungssicherungen und schließlich sowohl Individualrechte als auch Sozialrechte.“⁸⁶⁹ Luhmann⁸⁷⁰ hat diese Tatsache als „Multifunktionalität der Grundrechte“ bezeichnet.

Wie sich die unterschiedlichen Interpretationsmethoden auf das Ergebnis einer spezifischen Fragestellung auswirken, sollte in dieser Arbeit zum Problem der inneren Pressefreiheit aufgezeigt werden.

VI. Demokratisch-funktionale Grundrechtstheorie und innere Pressefreiheit

Die grundlegende Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung hat das BVerfG wiederholt hervorgehoben.⁸⁷¹ Sie wurde auch in dieser Arbeit an anderer Stelle schon gewürdigt.⁸⁷²

In seiner ganzen Tragweite kann deshalb das Grundrecht der Pressefreiheit nur auf der Grundlage einer demokratisch-funktional ausgerichteten Interpretation erfaßt werden. Dabei ist jedoch festzuhalten, daß das Grundrecht der Pressefreiheit durch die Betonung der demokratischen Komponente in seinem Charakter als subjektives Freiheitsrecht nicht angetastet werden darf. Denn ihre demokratische Funktion erfüllt die Pressefreiheit gerade dadurch, daß der einzelne von ihr als Individualrecht Gebrauch macht.⁸⁷³ Damit ist die Behauptung H. H. Kleins⁸⁷⁴ widerlegt, eine funktionale, auf die demokratische Staatsform bezogene Interpretation der Grundrechte sei geeignet, die individualrechtliche Intention der Grundrechtsgewährung als unmaßgeblich abzutun. Ohne Pressefreiheit kann der Bürger nicht zu der für seine Entscheidungsfähigkeit und Mitwirkung

868 Dreier, Anstöße 1/2, 76 S. 6; derselbe ebenda S. 3 über die „heutige Krise der allgemeinen juristischen Methodenlehre“; Ossenbühl, NJW 76, 2100 ff.; Böckenförde, NJW 76/2089 ff.

869 Kröger, VVDStRL 30/182; Böckenförde, NJW 74/1537 ff.

870 S. 80, 134

871 E 7/198 (208); 10/118 (121); 12/113 (125); 20/56 (97); 25/44 (56); 27/88 (98); vgl. auch Bäumlin S. 105

872 Vgl. dazu oben S. 111 und 188 f.

873 Dittrich S. 44; vgl. auch BVerfGE 27/71 (81 f); Häberle, Wesensgehaltsgarantie S. 81

874 Der Staat 71/168

in der Demokratie notwendigen Information gelangen.⁸⁷⁵ Die Freiheit des politischen Prozesses wird unter anderem erst durch die grundrechtliche Normierung des Art. 5 des Grundgesetzes ermöglicht und gesichert.⁸⁷⁶

Neben dem Rundfunk ist insbesondere die Presse einer der wichtigsten Informations- und Meinungsträger. Die demokratisch-funktionale Interpretation der Pressefreiheit würdigt diese Rolle der Presse für die Demokratie und gewährt ihr den grundrechtlichen Schutz um der Aufgabe willen, die sie zu erfüllen hat.⁸⁷⁷

Die Grundelemente einer demokratischen Verfassungsordnung sind Verantwortung und Kontrolle. Wer verantwortlich gemacht wird, muß selbständige Entscheidungsbefugnis besitzen. Verantwortet werden kann nur das, was eigene Bestimmung, was freier Entschluß war.⁸⁷⁸

Eine gesetzliche Regelung der inneren Pressefreiheit kann nach funktional-demokratischer Grundrechtstheorie nur verfassungskonform sein, wenn sie der Pressefreiheit als demokratiekonstituierendem Grundrecht zu größerer Geltung verhilft.⁸⁷⁹ Sie muß somit diejenigen stärken, die für die inhaltliche Gestaltung des Presseerzeugnisses verantwortlich sind, die Redakteure. Mehr Mitbestimmung bei der Auswahl, der Gestaltung und Präsentierung der Presseerzeugnisse wie bei personellen Entscheidungen in der Redaktion erweitert den Freiheitsspielraum der Redakteure, verschafft ihnen mehr Unabhängigkeit bei ihrer täglichen Arbeit und trägt dazu bei, ein breiteres Meinungsspektrum in der Zeitung oder Zeitschrift zu erhalten. Das wiederum versetzt den Leser eher in die Lage, sich eine ausgewogene Meinung zu bilden und danach zu handeln.⁸⁸⁰ Dies ist das Ziel eines demokratisch verstandenen Grundrechts der Pressefreiheit.

Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes verpflichtet daher den Gesetzgeber, die für ein demokratisches Gemeinwesen unentbehrliche Funktionsfähigkeit der öffentlichen Kommunikation in ihren Voraussetzungen sicherzustellen.⁸⁸¹ Ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit ist ein Instrument zur Erreichung dieses Ziels.

875 Vgl. dazu: Hamel, Staatsrecht I S. 49; Bäumlin S. 106, 107, 108; siehe auch Liesegang, Jus 218; über die Bedeutung einer freien Urteils- und Willensbildung: Draht, VVDStRL 9/17 f (39)

876 Hesse, Grundzüge, § 9 II S. 126

877 in diesem Sinne: Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 35/36: Die Grundrechte schützen „differenzierte Funktionen“

878 Scheuner, Festschrift für G. Müller S. 384/391; Staff S. 64

879 Hamel, Die Bedeutung der Grundrechte S. 64: „Schranken und Einschränkungen können einem Grundrecht demnach nur auferlegt werden, wenn sie erforderlich sind zum Schutz von Rechtsgütern, die den Wesensgehalt des Grundrechts – nach dessen immanenter Bestimmung in der Gemeinschaft – vorgehen.“

880 Vgl. Staff S. 65/66; zweifelnd Lerche, Verfassungsrechtliche Aspekte . . . S. 95, der jedoch nicht ausschließt, daß innere Pressefreiheit zu einer größeren Variationsbreite in der Zeitung führen kann. Vgl. auch BVerfGE 27/71 (81, 82)

881 Dittrich S. 52; Staff S. 65

Es bleibt festzuhalten:

Ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit, welches zur Demokratisierung im Innenbereich der Presse beiträgt, indem es den darin tätigen Personengruppen die Rechte gewährleistet, die ihnen nach ihrer Aufgabensetzung und ihrem tatsächlichen Tätigkeitsfeld zustehen müssen, stärkt die Pressefreiheit als demokratisches Grundrecht, weil es die Informationsfreiheit der Bürger erhöht und leistet damit einen Beitrag zur Sicherung der freiheitlichen Demokratie. Die Beschränkung des Verlegergrundrechts ist dadurch gerechtfertigt.

Anhang

Grundsätze für ein Gesetz zur inneren Pressefreiheit für Tageszeitungen

1. Der Verleger bestimmt die grundsätzliche Haltung der Zeitung, welche täglich an hervorragender Stelle zu publizieren ist.
2. Der Redakteur übernimmt die Verantwortung für den redaktionellen Gehalt der Zeitung und die Gestaltung im einzelnen. Hierauf bezogene Einzelweisungen des Verlegers sind unbeachtlich.
3. Die Redakteure wählen einen Redaktionsausschuß. Wahlberechtigt ist jeder Redakteur, der mindestens ein Jahr bei der Zeitung angestellt ist. Der Redaktionsausschuß ist zahlenmäßig möglichst klein zu halten, um die Effizienz seiner Arbeit zu gewährleisten. Volontäre, angestellte Bildjournalisten und freie Mitarbeiter entsenden Vertreter in den Ausschuß, die mit Anhörungsrechten ausgestattet sind.
4. Der Redaktionsausschuß versteht sich als Interessenvertretung der Gesamtedaktion.
5. Der Redaktionsausschuß bestimmt in gemeinsamer Verantwortung mit dem Verleger den Chefredakteur und den Ressortleiter. Der Verleger hat ein Vorschlagsrecht. Wird der Vorschlag des Verlegers durch den Redaktionsausschuß mehrheitlich abgelehnt, hat der Redaktionsausschuß das Recht, einen Kandidaten vorzuschlagen. Stimmt der Verleger dem Vorschlag nicht zu, sind Verleger und Redakteure verpflichtet, einen gemeinsamen Kandidaten zu suchen.
6. Der Chefredakteur sitzt dem Redaktionsausschuß vor. Er koordiniert die tägliche redaktionelle Arbeit und leitet die Redaktionskonferenz.
7. Sonstige personelle Veränderungen in der Redaktion, die nicht durch Kooperation oder Konzentration notwendig werden, können nicht ohne eine qualifizierte Mehrheit des Redaktionsausschusses erfolgen.
8. Bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet der Redaktionsausschuß im Benehmen mit dem Verleger (Herausgeber). Die Entscheidung sollte die grundsätzliche Haltung der Zeitung berücksichtigen. Abweichungen im Einzelfall, welcher der öffentlichen Aufgabe dienen, sind zulässig.
9. Ist eine Einigung zwischen Verlag (Herausgabe) und Redaktionsausschuß nicht zu erzielen, entscheidet der Redaktionsausschuß mit

2/3-Mehrheit. Läßt sich eine 2/3-Mehrheit nicht erreichen oder ist eine Zusammenkunft des Redaktionsausschusses aus betrieblichen oder zeitlichen Gründen objektiv unmöglich, entscheidet der Chefredakteur. Der Verleger kann den Beschluß aufheben, wenn dadurch der Zeitung nachweislich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen.

10. Verleger und Redaktionsausschuß erörtern einmal jährlich die Beibehaltung oder Änderung der grundsätzlichen Haltung der Zeitung. Vor Änderung der grundsätzlichen Haltung hat der Verleger den Redaktionsausschuß zu hören. Liegen dem Änderungsverlangen keine notwendigen rein wirtschaftlichen Erwägungen zugrunde, kann es gegen die Auffassung einer qualifizierten Mehrheit des Redaktionsausschusses nicht durchgesetzt werden.
11. Ändert der Verleger die grundsätzliche Haltung der Zeitung, so ist der Redakteur, dem unter den veränderten Verhältnissen die Fortsetzung seiner Tätigkeit nicht zugemutet werden kann, berechtigt, innerhalb von einem Monat, nachdem er von der Änderung erfahren hat oder hätte erfahren können, aufzugeben. Er behält den Anspruch auf Fortzahlung der vertraglichen Bezüge bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist, jedoch für mindestens sechs Monate.
12. Im Falle der Veräußerung eines Verlagsunternehmens oder eines Betriebsteiles gilt § 613a BGB.
13. Bei einer infolge von Kooperation und (oder) Konzentration ausgesprochenen Kündigung eines Redakteurs ist dem Betroffenen eine angemessene Übergangshilfe zu gewähren.*
14. Vor Änderung der Unternehmensform, der Eigentums- und Beteiligungsverhältnisse, des Haushalts und bei vorgesehenem Zusammenwirken mit anderen Verlagen ist der Redaktionsausschuß rechtzeitig zu informieren und anzuhören.
15. Festangestellte Journalisten, die nicht Redakteure sind, haben die gleichen Rechte wie Redakteure.

* Zu den Punkten 11, 12, 13 vgl. den gültigen MTV für Redakteure an Tageszeitungen § 15, 16 und 17

Lebenslauf

Am 12. August 1950 wurde ich als Sohn des späteren Journalisten und Diplom-Volkswirts Friedrich Wilhelm Stüber und seiner Ehefrau Gisela, geborene Reineck, in Iserlohn/Westf. geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ab 1957 besuchte ich in meiner Heimatstadt die Bömberg-Volksschule. Im Frühjahr 1961 bestand ich die Aufnahmeprüfung am neusprachlichen Märkischen-Gymnasium in Iserlohn, wo ich am 9. Juni 1969 auch mein Abitur ablegte. Im Oktober desselben Jahres begann ich an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster das Studium der Rechtswissenschaft, das ich nach zehn Semestern am 4. Oktober 1974 vor dem Justizprüfungsamt des Oberlandesgerichts Hamm mit der ersten juristischen Staatsprüfung beendete. Während der sich unmittelbar anschließenden Arbeit an der vorliegenden Dissertation leitete ich als wissenschaftliche Hilfskraft Arbeitsgemeinschaften im Öffentlichen Recht und betätigte mich als Korrekturassistent.

Am 1. März 1977 begann ich meinen juristischen Vorbereitungsdienst als Referendar beim Landgericht Münster, wo ich z.Zt. die Rechtsanwaltsstation durchlaufe.

